

8 Flexibilitet och individanpassning

En viktig utgångspunkt är att varje elev ska kunna ta del av utbildning i svenska för invandrare (sfi) utifrån hans specifika behov och förutsättningar, vilket ställer stora krav på utbildningens flexibilitet och individanpassning. I detta avsnitt definieras begreppen och vad som krävs för att en utbildning ska vara flexibel och individanpassad. Det är redan i dag tydligt i skollagen (2010:800) och andra styrdokument att det är individens behov och förutsättningar som ska vara utgångspunkten för planering och genomförande av sfi. Utredningen menar dock att lagstiftarens intentioner genomförs i alltför liten utsträckning och ser ett behov av att förtydliga hur utbildningen ska vara organiserad för att uppfylla kravet på flexibilitet.

8.1 Utgångspunkter och definitioner

Enligt direktiven ska utredningen föreslå åtgärder för hur sfi i ett tidigare skede kan bli mer flexibel och individanpassad för att i högre grad kunna kombineras med bl.a. arbete, praktik och yrkesutbildning samt annan vuxenutbildning och högre utbildning.

Begreppen flexibilitet och individanpassning används ofta i samband med sfi. De är sällan entydigt definierade. Ibland används de synonymt, ibland står de för olika saker och vid andra tillfällen är de delvis överlappande. I grunden handlar det dock om att eleven ska ha möjlighet att i stor utsträckning kunna ta del av utbildningen utifrån egna behov och förutsättningar.

Utredningen har valt att använda begreppet *flexibilitet* för elevens möjligheter att välja och variera studietakt, tid och plats för studierna. Det handlar för eleven om att kunna jämka och förändra studierna efter hur livssituationen i övrigt utvecklas, att kunna kombinera sfi med till exempel arbete eller andra studier.

Begreppet *individanpassning* har reserverats för möjligheterna att anpassa utbildningen efter elevens förkunskaper och studievana. Det kan handla om att välja rätt studieväg, läromedel och alfabetisering, men också om det pedagogiska stöd som behövs för att genomföra studierna med rimlig progressionstakt.

Hur individanpassning och flexibilitet utformas fastställs i en individuell studieplan.

Möjligheterna till flexibilitet och till individanpassning blir allt viktigare. Antalet sfi-elever ökar år efter år. Deras situation och förutsättningar i Sverige varierar kraftigt. En del har arbete. Det har inte varit möjligt att få fram en exakt siffra på hur många som arbetar parallellt med sfi. Men enligt Statistiska centralbyrån (SCB) hade 43 procent av eleverna i sfi under andra halvåret 2011 också arbete hela eller delar av samma tidsperiod. Detta kan dock inte tolkas som att alla dessa studerade sfi och hade arbete samtidigt. En del kan till exempel ha gjort avbrott i sin sfi när man fått arbete. (se avsnitt 4.3.7). Men den grupp som arbetar jämsides med sfi har svårare att ta del av sfi på normal schemalagd tid. Den här gruppen har ett stort behov av flexibilitet, att kunna studera på tider som inte inkräktar på arbetet.

De som kommer hit som flyktingar, som andra skyddsbehövande eller som anhöriga till bosatta i landet har också olika behov. En del finner ett arbete snabbt. För dem är flexibilitet viktig för att kunna fortsätta en påbörjad utbildning vid sidan av det nya arbetet. Alltför många avbrott handlar i dag om personer som påbörjat sfi men inte ser några möjligheter att fortsätta studierna efter att de fått ett arbete.

Andra hamnar i långa perioder av arbetslöshet och behöver samtidigt med sfi kunna delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i annan vuxenutbildning. De som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande och deras anhöriga har en etableringsplan som ska kombineras med sfi till aktiviteter på heltid.

Sfi-elevernans utbildningsbakgrund varierar kraftigt. Sfi ska kunna erbjuda en bra utbildning såväl för analfabeter som för akademiker. Det är ett stort spann som ska täckas in. Det kräver en hög grad av individanpassning av utbildningen. Det säger sig självt att elevernas olika förkunskaper påverkar vilken nivå de går in på och hur snabbt de kan gå igenom utbildningen. Men detta handlar inte bara om val av studieväg. Även elever på samma studieväg har olika förutsättningar med stora skillnader i bl.a. studievana och studieteknik. Studieförmågan kan även påverkas av om man behärskar något annat främmande språk tidigare eller endast sitt modersmål.

Allt detta påverkar möjligheterna att utvecklas i studierna och dessa bör därför anpassas till varje individ så att den enskilde kan genomföra utbildningen med bästa möjliga progressionstakt.

8.2 Dagens reglering av flexibilitet och individanpassning

I skollagen anges att utgångspunkten för sfi ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Utifrån denna utgångspunkt ställs specifika krav på huvudmannen, särskilt vad gäller elevens möjlighet att kombinera sfi med andra aktiviteter. Det anges bl.a. att huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter, som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Det anges vidare att huvudmannen ska verka för att sfi kan bedrivas under tid då eleven får sjukersättning och för att utbildningen ska kunna kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården. Utbildningen ska också kunna kombineras med förvärvsarbete. Dessutom ska huvudmannen enligt skollagen samråda med den berörda arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till genom kollektivavtal om en arbetstagares deltagande i utbildningen och utbildningens förläggning. Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska sfi utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom andra skolformer inom skolväsendet.

I förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för utbildning i svenska för invandrare anges att utbildningen, med utgångspunkt från individens behov, ska kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, t.ex. arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Därefter konstateras att utbildningen därför måste utformas så flexibelt när det gäller tid, plats, innehåll och arbetsformer att det är möjligt för eleven att delta i undervisningen.

Enligt förordning om läroplan för vuxenutbildningen (SKOLFS 2012:101) ska vuxenutbildningen sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Den enskilda eleven bör kunna kombinera dels studier i flera skolformer inom vuxenutbildningen, dels studier med arbete. Vidare anges att vuxen-

utbildning bör kunna kombineras med utbildning vid yrkeshögskolan, folkhögskolor samt universitet och högskolor.

I förarbetena till skollagen¹ angav regeringen att utgångspunkten för sfi ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Den enskildes behov angavs bl.a. avse utbildningens förläggning i tid och rum, val av metoder och hjälpmedel samt innehåll. När det gäller vuxenutbildningen angav regeringen att förslaget till ny skollag i många avseenden anslöt sig till de förslag som arbetades fram inom dåvarande Utbildnings- och kulturdepartementet och som presenterades i departementspromemorian Vuxenutbildningslag (Ds 2005:33). I denna promemoria framfördes bl.a. att det finns starka skäl som talar för att en vuxen som antagits till en utbildning måste ges goda möjligheter att delta i utbildningen genom att verksamheten organiseras och genomförs utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Utifrån att utgångspunkten för sfi ska vara den enskildes behov och förutsättningar ansågs följa att utbildningen skulle kunna kombineras med en rad aktiviteter som erbjöds av olika aktörer, t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt hälso- och sjukvården.

I departementspromemorian pekades också på att många vuxna efterfrågar mer traditionellt utformad klassrumsundervisning, medan andra behöver helt andra former av stöd för sitt lärande. Det ansågs därför att kommunernas vuxenutbildning skulle kunna möta individen på ett sådant sätt att ett planerat lärande kan förverkligas oavsett den vuxnes livssituation. Det pekades också på behovet av att olika insatser kan ske parallellt och inte i form av en insats åt gången. Att den enskilde först ska lära sig svenska, sedan valideras och först därefter delta i praktik eller kompletterande utbildning ansågs fördröja integrationen i det svenska samhället och öka risken för långtidsarbetslöshet och bidragsberoende.

I förarbetena till den nya skollagen hänvisar regeringen även till propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72). I propositionen togs bl.a. behovet av individualisering upp och i samband därmed angavs att vuxenutbildningen i så stor utsträckning som möjligt bör vara efterfrågestyrd. Det flexibla lärandet ansågs innebära att det ska vara möjligt att välja tid och plats för sitt lärande. Individualisering ansågs inte bara handla om tid och plats utan även, och kanske främst, om att välja och organisera studiematerial och anpassa studietakten så att alla deltagare får största möjliga utbyte av sitt kunskapsökande.

¹ Prop. 2009/10:165.

Vidare konstaterades att de anpassningar som individen behöver för sitt lärande ska erbjudas i så stor utsträckning som möjligt.

I Statens skolverks stödmaterial till den individuella studieplanen inom vuxenutbildningen anges att flexibilitet alltid ska eftersträvas. Som exempel nämns plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära, validering följt av prövning, enbart prövning, information om intyg och betyg, olika kombinationsmöjligheter av studier och arbete och möjligheten att bedriva studier hos olika anordnare inom olika skolformer.²

8.3 Tillämpningen brister

Utifrån regleringen i skollagen, styrdokument och förarbeten är det enligt utredningens mening tydligt att individens behov och förutsättningar ska vara avgörande vid utformningen av sfi. Det är även tydligt att behoven och förutsättningarna omfattar såväl vad utredningen har definierat som flexibilitet som individanpassning.

Det framgår även att lagstiftarens intentioner inte alltid och överallt har omsatts i den praktiska verkligheten. På en del håll styr traditionella uppfattningar om sfi som en skola och där det bedrivs undervisning i stelbenta strukturer. På andra håll anses elevunderlag, ekonomiska resurser och lärartillgång begränsa möjligheterna att utveckla utbildningen i enlighet med vad lagstiftningen kräver.

Knappt hälften av de kommuner som besvarat utredningens enkät (se bilaga 6) erbjuder till exempel kvällsundervisning. Några fler uppger att de erbjuder studier på deltid (mindre än 15 timmar per vecka), men drygt 30 procent erbjuder ingen deltidsundervisning överhuvudtaget. Ett fåtal erbjuder undervisning under helger. Möjligheterna till självstudier/distansstudier är också begränsade i flertalet kommuner. Endast 16 procent uppger att man har någon form av verksamhet med drop-in där det erbjuds stöd av pedagoger och IT. Majoriteten av kommunerna erbjuder inget särskilt stöd t.ex. till personer med funktionsnedsättning, dyslexi eller trauma. Språkstöd på modersmål är ovanligt.

² Skolverket, Individuell studieplanen inom vuxenutbildningen – stöd för tillämpning inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare, 2012.

Skolverket har nyligen presenterat den första nationella attitydundersökningen avseende vuxenutbildningen³. I den har elever och lärare inom sfi fått svara på frågor om bl.a. individualisering och flexibilitet. Där framgår att endast hälften av eleverna kan studera i den takt de själva vill. Drygt 25 procent skulle vilja studera fortare och knappt 20 procent långsammare. En stor del av lärarna anser att de inte har förutsättningar att ge stöd till elever som har svårigheter i sina studier. Sammanlagt är det 60 procent som anser att de kan göra detta i ganska liten eller i mycket liten grad.

Skolverket sammanfattar undersökningen enligt följande.

Individualisering och flexibilitet är kärnvärden inom vuxenutbildningen, vilket framgår tydligt av skollagen och andra styrdokument. Mot bakgrund av detta är det allvarligt att det finns brister när det gäller individanpassning. Det är av största vikt att huvudmännen ytterligare ökar sina ansträngningar för att få till stånd en vuxenutbildning som verkligen utgår från elevens behov.

8.4 Behov av samordning och hänsyn till varje elevs förutsättningar

Regeringens prioritering för integrationspolitiken är att den som invandrat till Sverige så snabbt som möjligt ska kunna bli självförsörjande antingen genom arbete eller genom studiemedelsberättigad utbildning. Då krävs också att alla som har något ansvar för den enskildes integration kan samordna sina insatser med en helhetssyn på individens bakgrund, behov, förutsättningar och integrationsåtgärder.

Jag har tidigare i kapitel 5 understrukit att sfi är en språkutbildning och redogjort för motiven för att inte särskilja sfi för arbetskraftsinvandrare, anhöriginvandrare eller flyktingar med etableringsplan. Människor är olika och har olika förutsättningar, dock inte nödvändigtvis för att man har ett arbete eller kommit hit som asylsökande, arbetskrafts- eller anhöriginvandrare. Utbildningens grundstruktur är den samma för alla och bör så förbli.

Sfi måste kunna kombineras med arbete, språkstudier och andra studier och integrationspolitiska aktiviteter.

För varje elev i sfi ska det fr.o.m. den 1 juli 2012 finnas en individuell studieplan⁴. Med det valfrihetssystem jag föreslår blir det viktigt att de grundläggande delarna i studieplanen utformas

³ Skolverket rapport 389. Attityder till vuxenutbildningen 2012 (juni 2013).

⁴ 22 kap. 10 § skollagen.

redan under mottagningsprocessen. För detta krävs att det görs ett gediget kartläggningsarbete som tar sin utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningar. Planen bör förutom uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna även innehålla uppgifter om den enskildes studiebakgrund och annat som är av betydelse för planeringen av studierna samt hur utbildningen anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Först efter det att den individuella studieplanen är upprättad är det dags att diskutera vilka utbildningsanordnare som har bäst förutsättningar att ge eleven en utbildning som motsvarar de behov som konstaterats i planen. I ett system med sfi-peng är den studerandes fria val av utbildningsanordnare en grundläggande komponent. Det är dock fullt rimligt att kommunen under sin mottagningsprocess kan diskutera olika utbildningsanordnare och deras olika förutsättningar att uppfylla det som står i den studieplan som vägledaren och eleven utformat tillsammans (se avsnitten 10.1.4 och 10.1.5).

En del elever har också andra plandokument. Det gäller elever som parallellt läser kommunal vuxenutbildning och de som har en av Arbetsförmedlingen upprättad etableringsplan. Det kan alltså inträffa att en nyanländ person som fått uppehållstillstånd i Sverige ganska snabbt får tre olika planer för sin integration i landet: etableringsplan, individuell studieplan för sfi och individuell studieplan för kommunal vuxenutbildning. I de fall det är aktuellt för den studerande att jämsides med sfi läsa andra kurser inom vuxenutbildningen bör detta samordnas i en gemensam studieplan. Detta gäller även om kurser läses hos fler än en utbildningsanordnare. Det är ytterst väsentligt att samtliga planer är synkroniserade och tillsammans utgör en rimlig och logisk helhet för den enskilde och för de som har ansvar för att följa upp planerna.

Sfi-eleverna har många olika behov. Många elever har varierande arbetstider, vilket innebär att en del har behov av att ibland studera på dagtid och ibland på kvällstid. En del får tillfälliga arbeten som gör att de måste avbryta studierna. För många är det också besvärligt att kombinera sfi med vård av barn.

Eleverna måste ges möjlighet att anpassa studierna efter sin livssituation i övrigt samt kunna förändra och anpassa studierna när förutsättningarna förändras.

Det kan handla om att själv kunna välja när på dagen man vill studera; möjligheter att studera på kvälls- eller helgtid; att kunna anpassa studietakten; att kunna växla mellan perioder av mer intensiva språkstudier och perioder med långsammare takt; att kunna välja att

genomföra en viss del av studierna på distans. I begreppet flexibilitet ligger också möjligheterna att själv kunna påverka schemat för studierna alternativt ha större eller mindre möjligheter att flexa i betydelsen att kunna checka in och ut från studierna beroende på den egna situationen just den dagen eller den veckan.

Utredningen har mött invändningar och frågor från lärare m.fl. som tycker att kraven på flexibilitet är besvärliga att möta och svåra att hantera. De undrar varför sfi ska vara så flexibel, varför det alltid är sfi som ska anpassa sig efter andra aktiviteter och åligganden. De undrar varför man inte kan se sfi som en skola. En aktivitet som man ska koncentrera sig på under ett visst skede och då säga nej till andra aktiviteter, som ett tillfälligt arbete etc.

Min utgångspunkt är att sfi ska göras maximalt flexibelt. Det finns ekonomiska och organisatoriska begränsningar för vad man kan göra i en liten kommun. Men det är inte varje individ som ska anpassa sig till en utbildning stöpt i en form. Det är utbildningen som ska anpassa sig till individen och dennes särskilda behov, förutsättningar och mål. Sfi är en språkutbildning med kursplan och tydliga kunskapskrav. Men utifrån de ramar och begränsningar som detta ger ska genomförandet av utbildningen i princip kunna skraddarsys efter elevens egna behov och förutsättningar. Språket är viktigt för integrationen, men språkutbildningen får inte hindra andra integrationsåtgärder och ett snabbt inträde i arbetsliv eller högre studier. En sfi-elev ska inte tvingas välja mellan att ta ett tillfälligt arbete och att fullfölja sina sfi-studier. En elev som tar ett instegsjobb ska inte behöva anpassa arbetet efter studierna, utan sfi ska vara så flexibelt att det går att kombinera studierna på det sätt som är mest effektivt för individen och för arbetsgivaren. Uppfattningen att språket och sfi ska komma först och andra integrationsåtgärder sedan är förlegad och redan på väg ut. Detta tidigare synsätt innebar till exempel att Arbetsförmedlingen krävde en viss nivå på svensk kunskaperna, innan personen i fråga bedömdes som anställningsbar. I dag gäller att sfi ska kunna kombineras med andra aktiviteter och synen att man lär sig språket bäst om man också är aktiv i samhället på annat sätt, till exempel i ett arbete.

Skälen till att utredningen anser att sfi ska vara så flexibelt som möjligt beror sammanfattningsvis på dagens integrationspolitiska syn och på vad som bäst främjar inlärning, men också på att det är möjligt att åstadkomma. Samtidigt som möjligheterna är mindre att vara flexibel t.ex. vid ett tillfälligt arbete eller när det gäller att ta hand om sjuka barn, ska det gå att bunta och paketera sfi med andra

åtgärder och individanpassa sfi utifrån elevens behov och förutsättningar. Det är då en stor fördel om en aktivitet – i det här fallet sfi – kan vara maximalt flexibel och möjlig att anpassa efter andra mer fastlåsta aktiviteter.

8.5 En utveckling på gång som behöver förstärkas

Vi ser redan i dag en process där sfi utvecklas från att ha bedrivits i en skollogik till att mer och mer bedrivs i vad som skulle kunna karakteriseras som en flödeslogik. Med skollogik menas ett sammanhang som präglas av sammanhållna klasser med fastlagda scheman som mer utgår från organisationens behov än elevernas. Med flödeslogik menas ett sammanhang där lärare/pedagoger hela tiden måste hantera ett flöde av elever som kommer och går.

Invandringen till Sverige sker under hela året. Kravet är att sfi ska erbjudas så snart som möjligt. Det är inte längre acceptabelt att vänta på att t.ex. sommarlovet ska vara över. I denna fråga är förordningen om vuxenutbildning⁵ tydlig som föreskriver att utbildningen ska bedrivs kontinuerligt under hela året. Lika lite är det acceptabelt att få vänta på utbildningsstart tills tillräckligt många har anmält sig för att man ska få ihop en studiegrupp eller en klass. Det kommer nya elever kontinuerligt under året och de måste kunna erbjudas utbildningsplats direkt.

De individer som antagits måste sedan ha stora möjligheter att anpassa studietakten och förläggningen av studierna till tider som de väljer själva. De bör ha möjlighet att studera individuellt i sin egen takt, få pedagogiskt stöd i den utsträckning det behövs och kunna bedriva självstudier när det är lämpligt. Men det är också viktigt att det inte bara blir självstudier utan när det är pedagogiskt lämpligt bör eleven ingå i och vara en del i en gruppdynamik. Rimligen är det så att tyngdpunkten i studieväg 1 mer ligger på studier i grupp medan den i studieväg 3 inte gör det på samma sätt. Men detta kan skilja sig beroende på individuella förutsättningar och de pedagogiska upplägg som utbildningsanordnarna erbjuder.

Detta gör att sfi i framtiden i högre grad bör erbjudas i drop-in format eller språkstudiomiljöer, med individuella studieplatser utrustade med IT-stöd och med pedagoger som är tillgängliga när det behövs, snarare än i traditionella klassrumsmiljöer. Mer sfi kommer troligen också att ske på distans, i form av heltidsstudier

⁵ 2 kap. 25 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

eller som komplement till annan utbildning. Men det är viktigt att understryka att för flertalet sfi-elever kan knappast rena självstudier, vare sig det sker på distans eller i språkstudio, helt ersätta studier som bedrivs i grupp.

Jag vill understryka att flexibilitet och individanpassning av undervisningen inte är liktydigt med enskilda studier eller distansundervisning. Självklart så innebär språkstudiomodellen och större möjligheter för eleven att checka in och checka ut från studier ett större mått av studier på egen hand. Bästa alternativet för många är dock säkert fortfarande studier i en grupp där man känner varandra och då måste givetvis studierna ske på bestämda schemalagda tider. Men studierna måste i högre grad anpassas efter elevens förutsättningar och behov.

Det går inte att komma ifrån att många frågor som rör just flexibilitet och individanpassning har relevans för utbildningens form och innehåll. Utredningen kan konstatera att många som arbetar inom området, t.ex. forskare, rektorer och lärare, anser att språkundervisning sker bäst och mest effektivt i en grupp där eleverna känner varandra. Läraren hanterar på ett professionellt sätt individanpassningen genom att vara uppmärksam på varje enskild elev och dennes individuella behov och förutsättningar samt utveckling i studierna. Men man kan också konstatera att det internationellt sker en ständig utveckling av distanspedagogik och IT-stöd i undervisningen och att det knappast går att hitta ett entydigt svar på vad forskningen anser vara den bästa undervisningen. Utredningen har inte sett några tecken på att språkstudiomodellen skulle vare sig ge sämre eller bättre språkkunskaper än traditionell undervisning. Däremot erbjuder den betydligt större möjligheter till flexibilitet. Vidare kan det konstateras att många utbildningsanordnare ser stora möjligheter att, inom ramen för gällande kursplan, använda sig av olika metodologiska och pedagogiska upplägg för utbildningens genomförande.

Möjligheterna till flexibilitet i undervisningen får inte innebära att kraven på eleverna att prestera och utvecklas sätts i bakgrunden. Den individuella studieplanen är ett viktigt verktyg för uppföljning och återkoppling. Studieplanen ska vara väl utvecklad och ses som ett levande dokument. Uppföljning och återkoppling ska ske regelbundet genom det kontinuerliga studieplansarbetet. I studieplanen ska det vara noga angivet hur, när och var studierna ska bedrivas. Ändras förutsättningarna, t.ex. på så sätt att eleven går från studier

på heltid till deltid på grund av arbete, ska hänsyn tas till detta och studieplanen revideras.

Kraven på eleven är, förutom att studierna bedrivs på det sätt och på de tider som överenskommits i studieplanen, att eleven ska visa på utveckling och framsteg i studierna. Det bör hela tiden finnas en tydlig progression. Avstannar utvecklingen och eleven hamnar på en plåtå, ska orsaken till detta analyseras i samtal med den som svarar för det kontinuerliga studieplansarbetet. Krävs det en revidering av studieplanen för att eleven ska få bättre framgång i studierna måste detta kunna göras. Om inga åtgärder hjälper och eleven under en längre sammanhängande tidsperiod inte uppvisar någon progression, ska det var möjligt för utbildningsanordnaren att avskilja eleven från fortsatta studier (se vidare avsnitt 10.1.5 och 11.2).

Det är självfallet så att möjligheterna till flexibilitet blir större i storstadsområdena än i mindre orter och i glesbygd. Ett större elevunderlag innebär att det är lättare att få ekonomi i verksamheten och kunna erbjuda studier på olika tider och under helger. Fler utbildningsanordnare som konkurrerar med varandra kommer också att innebära att erbjudandena differentieras vilket medför en större variation i utbudet.

Det kan däremot vara svårare för mindre orter både genom att elevunderlaget är mindre och genom att konkurrensen inte blir lika skarp. Detta innebär dock inte att traditionell gruppundervisning med fasta schemapositioner på dagtid är det enda alternativet. Det bör finnas många möjligheter till ett flexiblarbetsätt även med färre elever och mindre utbildningsgrupper. Utredningen har sett språkstudiomodellen fungera även för utbildningsanordnare med drygt 50 elever. Självfallet räcker då inte lärartjänsterna till att ha öppet tio timmar om dagen, sju dagar i veckan. Men det finns andra möjligheter, t.ex. att variera öppettiderna så att man byter ut öppet på förmiddagarna mot öppet på kvällarna ett par dagar i veckan. En utbildningsanordnare med verksamhet i flera närliggande orter kan säkert också bli mer effektiv genom att samnyttja lokaler, lärartjänster och andra resurser. I sammanhanget kan det dock vara viktigt att understryka att språkstudiomodellen kanske inte passar alla elever. Utredningen förespråkar inte en specifik modell, utan pekar här endast på flera möjligheter.

Det finns ett starkt behov av att utveckla sfi och då också undervisningsmetoder och pedagogik som ger en lärprocess med hög kvalitet och flexibilitet. Eleverna har olika studiebakgrund och

studievana. För en del elever kan flexibla studier med stort eget ansvar vara en för svår utmaning. Människor lär sig och tar till sig kunskap på olika sätt, vi har behov av olika pedagogiska upplägg och olika typer av lärprocesser. Man kan föreställa sig att i ett valfrihetssystem kommer olika utbildningsanordnare att profilera sig på olika sätt och erbjuda undervisningsupplägg som skiljer sig åt för elever med olika bakgrund och för olika studievägar. Man kommer att använda sig av och erbjuda IT-stöd i varierande grad och med olika inriktning. Konkurrenssituationen och behovet av att profilera sin undervisning kommer i sig också att bidra till att möjligheterna till flexibilitet för eleven ökar, eftersom utbudet blir mera varierat.

8.6 Behov av förtydligad författningsreglering avseende flexibilitet

Utifrån skollagen, övriga styrdokument och förarbeten är det uppenbart att individens behov och förutsättningar ska vara avgörande vid planering och genomförande av sfi. Det är också tydligt att dessa regleringar inkluderar det som utredningen definierat som flexibilitet och individanpassning. Trots gällande lag och övriga författningar bedömer jag att elevernas behov och förutsättningar inte i tillräckligt stor utsträckning är styrande i den konkreta verksamheten. För att öka elevernas tillgång till en flexibel och individanpassad utbildning föreslår jag förtydliganden i lagstiftningen.

8.6.1 Lagstiftarens intention och behov av ytterligare reglering

Förslag: En bestämmelse införs i skollagen (2010:800) som anger att huvudmannen för sfi ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som passar eleven. Huvudmannen ska beakta om den enskilde har andra aktiviteter som samhällsorientering, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, arbetslivsorientering, validering, praktik, annan utbildning eller förvärvsarbete. Det kan också vara behov som grundar sig på andra åtaganden t.ex. föräldraledighet.

Utredningen bedömer att den intention som redan finns uttryckt i dagens regelverk överensstämmer med de ambitioner utredningen har för en flexibel och individanpassad sfi. Genom studiebesök och kontakter med kommuner, enskilda utbildningsanordnare och andra aktörer som arbetar med sfi har utredningen sett många goda exempel på flexibilitet och individanpassning inom sfi. Samtidigt görs bedömningen att lagstiftarens intentioner genomförts i alltför liten utsträckning.

I en rapport från Statskontoret framförde myndigheten att det finns ett positivt samband mellan flexibla undervisningsformer och sannolikheten att nå godkänt resultat. Statskontoret konstaterar att ju mer tidsmässigt eller geografiskt flexibel sfi det finns att tillgå, desto bättre är möjligheterna att nå godkända betyg.⁶

En tydlig författningsreglering är viktig för att anordnarna ska förstå vilka krav som ställs på utbildningen vad gäller flexibilitet och individanpassning. När det gäller individanpassning bedömer utredningen att regleringen är tydlig, bl.a. genom bestämmelserna om studievägar, individuell studieplan och möjligheten att kombinera sfi med andra aktiviteter.

Genom kravet att sfi ska kunna kombineras med andra aktiviteter finns indirekt ett krav på att utbildningen ska kunna erbjudas på sådana tider att den går att genomföra oavsett om den enskilde har andra åtaganden.

Regleringen är dock otydlig och det är angeläget att flexibiliteten ökar ytterligare. Genom en tydligare reglering av kravet på flexibilitet kan Statens skolinspektion i samband med en enskild utbildningsanordnares ansökan om godkännande att bedriva sfi ställa tydligare krav i denna del. Det blir också tydligt att flexibiliteten bör kontrolleras vid Skolinspektionens tillsyn över och granskning av utbildningsanordnare.

Frågan är dock hur en sådan reglering skulle kunna se ut. Kravet på flexibilitet i tid skulle förmodligen behöva sättas ganska lågt och utformas så att en etablering inte blir ointressant för enskilda utbildningsaktörer i kommuner som har ett mindre elevunderlag. Minimiregler för att erbjuda viss undervisning kvällstid och helgtid skulle riskera att bli normgivande och konserverande. Kravet på flexibilitet i tid bör i stället utformas utifrån de behov varje elev unikt uppvisar, inte som ett generellt tidskrav.

⁶ Statskontoret, Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare. Rapport 2009:2.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att det i skollagen införs en bestämmelse om att huvudmannen för sfi ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som passar eleven, med beaktande av vad som nu anges i 22 kap. 7 och 8 §§ skollagen. Huvudmannen ska alltså beakta om den enskilde har andra aktiviteter vid sidan av sfi. Exempel på aktiviteter är samhällsorientering, arbetslivsorientering, validering, praktik, annan utbildning och förvärvsarbete. Det ska dock även kunna vara fråga om andra åtaganden. En förälder som är föräldraledig kan t.ex. ha behov av att studera på annan tid än dagtid på vardagar.⁷

8.7 Fokus på individualisering

Direktiven anger att utredaren ska föreslå hur innehållet i utbildningen i svenska för vuxna invandrare bättre kan anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier.

Enligt kursplanen för sfi ska utbildningen ”rikta sig till personer som har olika erfarenheter, livssituation, kunskaper och studiemål. Den ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål”. Kursplanens formuleringar ger tydliga signaler för en starkt individualiserad organisering av utbildningsinsatserna där individens mål är en viktig del av det som ska beaktas vid planering och genomförande av utbildningen. Viktigt att beakta är också att språkutbildningen ska ge språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande inom de tre olika språkdomänerna vardags-, samhälls- och arbetsliv. Både skollagen och kursplanen pekar på att utbildningen syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. I Skolverkets kommentarmaterial som gäller kursplanen i sfi⁸ beskrivs hur de olika språkdomänerna får sitt uttryck i utbildningen. ”Inom kurs A och B tas situationer i vardagslivet upp. Situationer i samhälls- och arbetslivet ställer andra krav på språklig förmåga och sådana situationer kommer först in i kurs C och D, tillsammans med vardagsliv.”

Utredningen har tagit fasta på kursplanens formuleringar om individanpassning vid utarbetandet av de förslag som avser möta

⁷ I betänkandet Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2012:69), finns förslag om åtgärder som ökar möjligheten för nyanlända utrikes födda män och kvinnor att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser.

⁸ Skolverket, utbildning i svenska för invandrare, kursplan och kommentarer.

direktivets skrivningar kring hur utbildningen kan anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier. Införandet av ett valfrihetssystem (se avsnitt 9.3) kommer, tack vare att utbildningsanordnarna kommer kunna konkurrera med olika typer av specialiseringar, ge ett utökat utbud av profilerade utbildningar som gör det möjligt för individen att välja den utbildningsanordnare vars utbildning bäst förväntas stödja språkinläringen bl.a. med utgångspunkt i de mål den enskilde har med sina studier.

För att stödja de enskilda individerna vid valet av utbildningsanordnare föreslår utredningen (se avsnitt 10.1.4) en utökning av kommunernas vägledningsinsats. När det kommer finnas ett flertal olika utbildningsanordnare att välja mellan, kommer det också finnas ett behov av vägledning inför valet av utbildningsanordnare. Tanken är att vägledningen ska hjälpa individen att hitta rätt utbildningsanordnare bl.a. utifrån vilken som bäst förväntas stödja eleven att nå sina utbildningsmål.

Utredningens förslag om en utökning av den individuella studieplanen (se avsnitt 10.1.5) stödjer också kravet på en högre grad av individualisering i utbildningen. I studieplanen ska inte längre bara målet med studierna och utbildningens omfattning formuleras. Även hur utbildningen utformas för att den enskilda eleven ska nå målen är något som behöver formuleras, kontinuerligt följas upp och vid behov revideras.

Utredningen föreslår nya mer renodlade studievägar (se avsnitt 6.3.4). I dagens system innehåller en studieväg endast två kurser. För den elev som klarat båda kurserna inom studievägen och som väljer att studera därpå följande kurs blir konsekvensen ett byte av studieväg då nästa kurs tillhör en annan studieväg. De olika studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Med ett sådant system blir konsekvensen för elever som påbörjat sina studier på en studieväg för att sedan flyttas över till nästa studieväg i samband med kursbyte att de befinner sig i en kontext med förändrade förutsättningar. Detta vill utredningen ändra på. Det ska vara möjligt att inom den studieväg som är bäst lämpad för den enskilda eleven studera samtliga kurser som eleven har behov av. Genom att hålla fast vid studievägen under hela utbildningsförloppet fram till elevens slutmål får eleven en organisation av utbildningen som på ett bättre sätt är anpassad utifrån elevens bakgrund, förutsättningar och mål oavsett kurs.

Genom att föreslå att sfi blir en del av komvux förväntar sig utredningen en ökad individanpassning som utgår från elevens

förutsättningar, behov och målsättningar satt i relation till kombinationer av kurser inom sfi och komvux. Vuxenutbildningen är kursutformad, det finns inga färdiga program att söka. För varje elev behöver det således byggas upp en helt egen studiegång beroende på vad individen redan har för kunskaper och med vad dessa ska kompletteras. En hel del av eleverna inom sfi har vid något tillfälle under språkstudierna behov av att parallellt läsa kurser inom komvux, vilket skulle kunna ge en förkortad tid inom utbildningssystemet. Kombinationer av sfi och yrkeskurser som bl.a. utgår från individens målsättningar är något som förväntas öka om sfi blir en del av komvux. Samma förväntan finns beträffande de elever som har ambitionen att studera vidare inom utbildningssystemet. De förväntas i större utsträckning kunna kombinera sfi med kurser som på sikt kan ge tillträde till högre studier. Genom att kombinera språkkurser med andra kurser inom komvux kommer språkutbildningen kunna stödja inläringen i övriga kurser genom att det specifika ämnesspråk som finns inom varje ämne kommer kunna behandlas i språkutbildningen.

Tiden i sfi är för många elever en omvälvande period. Först efterhand framträder förståelsen för det svenska utbildningssystemet uppbyggnad för många elever. Samtidigt ökar förståelsen för och kunskapen om den egna förmågan till språkinläring. Möjligheten att koppla samman de resurser utbildningsväsendet ger med insikten om egna ambitioner och förmågor ökar efterhand under utbildningens gång. Detta gör att elever många gånger omdefinierar sina mål med studierna. Det får konsekvenser för vilka yrkesval som görs, för vilka utbildningsval som görs, för ekonomiska bedömningar som rör inkomster genom lön satt i relation till inkomster och kostnader för studiestöd m.m. En sådan process stöds genom att fokusera på en individualisering av utbildningsinsatserna relaterade till individens behov, förutsättningar och mål.

Det finns i dag många exempel på utbildningsinsatser som inriktar sig mot speciella grupper av sfi-elever. De är anpassade för elever med bakgrund i ett speciellt yrke eller mot elever som uttryckt intresse mot ett visst yrkesområde. Yrkesinriktningarna varierar och tar sin utgångspunkt i yrken med väldigt skiftande karaktär. Det gäller allt från yrken som kräver högskoleutbildning till yrken av mer manuell karaktär. Det som är utmärkande för denna typ av utbildningar är att de kombinerar sfi med andra utbildningsinsatser. Kombinationen består ofta av sfi, kurser inom det yrkesområde som utbildningen inriktar sig mot samt kurser i

yrkessvenska. Det är vidare vanligt med perioder av praktikinslag inom yrkesområdet. Målsättningen med praktiken är att eleven ska knyta kontakter inom branschen, förstå hur yrket fungerar i praktiken samt öva att hantera det svenska språket i en yrkessituation. Det förekommer även inslag av validering i dessa sammanhållna utbildningar. Det centrala med denna typ av utbildningar är just kombinationen av sfi och andra utbildningsinslag som utmärkande för möjligheten att komma in på arbetsmarknaden i de yrken utbildningarna riktar sig mot. Språkutbildningen är naturligtvis en förutsättning men den behöver kombineras med flera andra inslag för att eleverna ska bli attraktiva på arbetsmarknaden. Det räcker inte att inrikta endast sfi-utbildningen mot något yrkesområde, det behövs mer för att bli konkurrenskraftig på den svenska arbetsmarknaden. Det är vidare viktigt att komma ihåg att sfi syftar till att ge språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande inom samtliga tre språkdomäner vardags-, samhälls- och yrkesliv. Med utredningen förslag inriktade mot individualisering, flexibilitet och individanpassning förstärks möjligheten att fokusera på elevens mål vid planering och genomförande av studierna.

9 Sfi-peng

I detta kapitel föreslår utredningen ett valfrihetssystem med sfi-peng som regleras i skollagen (2010:800). Det är ett nationellt system där kommunerna är fortsatt ansvariga för mottagning och finansiering av svenska för invandrare (sfi). Utredningen utgår från, bl.a. i de beräkningsmodeller som redovisas, att förslaget i tidigare kapitel om att skolformen sfi samordnas med skolformen kommunal vuxenutbildning (komvux) genomförs och att det där endast erbjuds en utbildning i svenska som andraspråk. Det är naturligtvis möjligt att införa en sfi-peng utan att dessa förändringar genomförts eller genomförs samtidigt. Valfrihetssystemet, som det är utformat i detta förslag, föreslås endast omfatta sfi. I kapitel 13 finns ett förslag till hur ett valfrihetssystem i hela komvux kan utformas. I kapitel 14 redovisas ett kompletterande förslag som ger Arbetsförmedlingen möjlighet att upphandla sfi för personer med etableringsplan.

Det som främst karakteriserar en peng i den mening som här avses är att den ger individen valfrihet, dvs. rätt att välja mellan olika aktörer och att en ”påse pengar” följer med till den utbildningsanordnare som eleven väljer.

När ett valfrihetssystem med sfi-peng ska konstrueras finns det ett omfattande regelverk att ta hänsyn till. Detta gäller inte minst de lagar som reglerar offentlig upphandling och det allmännas tillhandahållande av varor och tjänster. Central i sammanhanget är lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) som i sin tur bygger på EU-direktiv.

Det finns dock exempel på flera offentliga tjänster som kan tillhandahållas utan att LOU behöver tillämpas. Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) gäller för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälsovård- och socialtjänster. Det är frivilligt för kommuner att införa valfrihetssystem men obligatoriskt för landstingen inom primärvården (det s.k. vårdvalet).

Från den 1 maj 2010 gäller även LOV för Arbetsförmedlingen vid tillhandahållande av valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända invandrare samt, från den 1 juli 2010, inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Införandet av valfrihetssystem med etableringslotsar är obligatoriskt medan valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är frivilligt.

Från den 1 juli 2013 gäller lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Lagen gäller när upphandlande myndigheter väljer att tillämpa e-legitimation i sina elektroniska tjänster och ansluter sig till ett system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av E-legitimationsnämnden.

Inom ungdomsskolan finns ett valfrihetssystem – ofta kallat skolpeng – som ger eleverna möjlighet att välja skola och som är reglerat i skollagen.

När det gäller sfi är det i dag helt och hållet en kommunal fråga hur utbildningen organiseras och i vilka former den erbjuds. Många kommuner väljer att bedriva sfi i egen regi. Men allt fler kommuner väljer att anlita enskilda utbildningsanordnare, t.ex. utbildningsföretag och studieförbund. En del av dessa kommuner upphandlar en eller flera leverantörer i traditionell upphandling med stöd av LOU. Andra, t.ex. Stockholm, upphandlar sfi som tjänstekoncession och kan då erbjuda eleverna ett system med valfrihet mellan olika anordnare. En del kommuner har funnit att traditionell upphandling är en både otymplig och onödig process och använder sig i stället av en modell som man kallar auktorisation. Denna modell liknar den som gäller för valfrihetssystemet inom socialtjänsten.

9.1 Lagar som styr upphandling och tillhandahållandet av offentliga tjänster

Sfi är en offentlig tjänst som erbjuds vissa invånare. I de fall kommunerna väljer att använda andra leverantörer för tjänsten i stället för att bedriva verksamheten i egen regi, blir det regelverk som styr offentlig upphandling tillämpligt. Det gäller också om man väljer att erbjuda tjänsten i ett valfrihetssystem vare sig det sker på nationell eller kommunal nivå.

9.1.1 EU:s direktiv inom upphandlingsområdet

EU:s direktiv 2004/18/EG handlar om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster, det s.k. klassiska direktivet. Undervisning och yrkesutbildning är s.k. B-tjänster och omfattas endast i begränsad omfattning av direktivet (beträffande LOU se vidare avsnitt 9.1.3).

Europeiska kommissionen presenterade den 20 december 2011 ett förslag till nytt direktiv om offentlig upphandling, KOM (2011) 896 slutlig, som föreslås vara genomfört senast den 30 juni 2014.¹

I en faktagenommemoria framförde Regeringskansliet att det ser positivt på att kommissionen lämnat förslag till enklare regler, särskilt för sådana sociala tjänster som har en stark koppling till brukarna.² Ändringen av upphandlingsdirektivet har två mål. Ett av målen är att öka effektiviteten i offentliga utgifter för att säkra bästa möjliga upphandlingsresultat när det gäller att få valuta för pengarna. Detta ska framför allt uppnås genom att de nuvarande reglerna för offentlig upphandling förenklas och görs mer flexibla. Det andra målet är att ge upphandlare bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällsliga mål, såsom skyddet av miljön och främjande av innovation, sysselsättning och social integration.

Utredningen har dragit slutsatsen att en implementering av det föreslagna direktivet inte på något sätt förändrar förutsättningarna för en sfi-peng.

9.1.2 EU:s regler om statligt stöd

Den huvudsakliga bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget och har följande lydelse: ”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma

¹ Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska ge förslag till hur upphandlingsdirektivet och direktivet om tilldelning av tjänstekoncessioner bör genomföras i svensk rätt enligt den lydelse direktiven får när de har antagits (dir. 2012:96). Uppdraget delredovisades den 1 oktober 2013 och slutredovisades senast den 1 januari 2014 (dir. 2013:9).

² Socialdepartementet, Faktagenommemoria, Nya direktiv på upphandlingsområdet, 2011/12:FPM90.

marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

Statsstöd är ett objektiva begrepp som ska definieras i relation till stödets effekt och inte dess syfte. Av artikel 107.1 framgår således att för att det ska vara fråga om statligt stöd krävs:

- att stödet ges av en medlemsstat eller med statliga/offentliga medel,
- att stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att ge mottagande företag ekonomiska fördelar,
- att stödet är selektivt genom att gynna vissa företag eller viss produktion samt
- att stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Begreppet stöd har inte definierats i fördragen. EU-domstolen har dock slagit fast att begreppet inte bara omfattar konkreta förmåner. Det omfattar även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att utgöra en subvention, får samma effekt. Exempel på åtgärder som anses som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, upplåtande av mark eller byggnader gratis eller till ett pris understigande gällande marknadspriser eller till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar samt skattelättnader.

Artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utgör den rättsliga grunden för en bedömning av om statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med den inre marknaden. EU-domstolen har konsekvent slagit fast att all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet. Om marknaden i ett land öppnats för konkurrens exempelvis genom nationell lagstiftning medför detta oftast att tjänsten kommer att bedömas som ekonomisk verksamhet. EU:s konkurrensregler gäller dock inte alla tjänster av allmänt intresse, utan endast de som även är av ekonomiskt intresse.

Genom rättspraxis har vidare fastställts att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och övervakas av staten får betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. En offentlig utbildningstjänst, t.ex. yrkesutbildning och offentliga grundskolor och förskolor samt utbildning vid universitet och högskolor, ska därmed anses vara av icke-ekonomisk art. För dessa tjänster är således inte regelverket för statligt stöd tillämpligt.

Vuxenutbildning har däremot inte bedömts vara en icke-ekonomisk verksamhet och kan därmed vara en tjänst som omfattas av reglerna om statligt stöd. För att det stöd som ges ska vara oförenligt med den inre marknaden i den utsträckningen att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna krävs dock, enligt artikel 107.1, att samtliga kriterier i artikel 107.1 är uppfyllda (se ovan). Utredningens bedömning är att ett system med sfi-peng, enligt den modell som föreslås, inte skulle strida mot EU:s regelverk på det här området, eftersom utbildningsanordnarna endast får ersättning för utförd tjänst och att ersättningsnivån är den samma som för egenregiverksamheten.

9.1.3 Lagen om offentlig upphandling – LOU

Offentlig upphandling i Sverige regleras av LOU och gäller för offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster samt byggkoncessioner. De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Upphandlande myndigheter är statliga och kommunala myndigheter, offentligt styrda organ och sammanslutningar av en eller flera myndigheter eller ett eller flera organ. Med offentligt styrda organ avses sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse, såvida behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Dessutom ställs vissa krav på att finansiering, kontroll eller ledningsansvar utgår från staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet. Vissa kontrakt är dock undantagna från upphandling enligt LOU. Det gäller bl.a. förvärv av fastighet, anskaffning av programmaterial avsett för radio- och TV-program, finansiella tjänster, anställningar samt forsknings- och utvecklingstjänster. När en upphandlande myndighet ska ingå avtal med en leverantör om köp av varor, tjänster eller byggtreprenader är alltså huvudregeln att de ska ske genom en offentlig upphandling enligt LOU.

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenader.

En upphandlande myndighet ska upprätta ett förfrågningsunderlag som i huvudsak ska innehålla en beskrivning av det som ska upphandlas och de villkor som ska gälla för den aktuella upphandlingen samt hur uppdraget ska utföras under avtalstiden.

Förfrågningsunderlaget ska även specificera utvärderingsgrunden. Som utvärderingsgrund kan anges antingen att det ekonomiskt mest fördelaktiga eller lägsta priset antas. Kriterier för att få fram det mest fördelaktiga anbudet kan exempelvis vara kvalitet, pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftskostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

LOU delar, i enlighet med gällande EU-direktiv, in tjänster i A-tjänster och B-tjänster.³ Till B-tjänster räknas tjänster som normalt inte har ett gränsöverskridande intresse. Dit hör bl.a. hotell- och restaurangtjänster, säkerhets- och bevakningstjänster samt undervisning och yrkesutbildning. Dessa tjänster ska oavsett värde upphandlas enligt 15 kap. LOU, vilket bl.a. innebär att ett förenklat förfarande eller ett urvalsförfarande får tillämpas. I ett förenklat förfarande har alla leverantörer rätt att delta och lämna anbud. I ett urvalsförfarande har samtliga leverantörer rätt att ansöka om att få lämna anbud, men endast de som kvalificerar sig inbjuds att delta och lämna anbud. Upphandling av B-tjänster omfattas inte av EU:s upphandlingsdirektiv, men däremot av EU:s grundläggande principer för offentlig upphandling. Dessa principer är icke-diskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande. De upphandlingsförfaranden som ska tillämpas för B-tjänster enligt 15 kap. LOU utgår ifrån och uppfyller dessa principer. B-tjänster omfattas även av rättsmedelsdirektivet.⁴

Det finns i LOU inte någon bestämmelse om avtalstidens längd. Avtalstiden bestäms av den upphandlande myndigheten från fall till fall beroende på karaktären av tjänsten. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att ett kontrakt som ingåtts för obestämd tid, är främmande för systemet för och ändamålet med gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling. Ett sådant tillvägagångssätt kan på sikt hindra konkurrensen mellan potentiella tjänsteleverantörer och tillämpningen av bestämmelserna i gemenskapsdirektiv om offentlighet i förfaranden vid offentlig upphandling.⁵ Samtidigt konstateras dock att avtalstidens längd inte har lika stor betydelse i ett valfrihets-

³ Av bilaga 2 och 3 till LOU framgår vilka tjänster som räknas som A-tjänster respektive B-tjänster.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 89/665/EE som tillämpas vid överträdelse av reglerna för offentlig upphandling och som senast ändrades genom direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007.

⁵ C-454/06, presstext Nachrichtenagentur, p. 73.

system som i en traditionell upphandling. När avtalstiden är på väg att löpa ut kan leverantören på nytt skicka in en ansökan om att få delta i valfrihetssystemet. Om leverantören uppfyller kraven godkänns denne och kontrakt tecknas mellan parterna. Kraven ska för övrigt uppfyllas av alla leverantörer under hela avtalsperioden.⁶

Allmän förvaltningsdomstol får efter ansökan av en leverantör, som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada, överpröva en upphandling och giltigheten av ett avtal som har slutits mellan upphandlande myndighet och en leverantör. Om en ansökan om överprövning av en upphandling har gjorts får den upphandlande myndigheten inte sluta något avtal under handläggningen i förvaltningsrätten. Kammarrätten kan endast pröva ärendet om prövnings-tillstånd ges.

9.2 Upphandlingsmodeller och andra modeller för att tillhandahålla offentliga tjänster med ett pengsystem

Flertalet av de kommuner som valt att lägga ut hela eller delar av sfi på entreprenad genomför en traditionell upphandling i enlighet med LOU. Det innebär oftast att en eller flera utbildningsanordnare upphandlas och att eleven anvisas till en specifik anordnare. Några kommuner har valt att införa ”peng” eller ”check” för att ge eleverna valfrihet vid val av utbildningsanordnare. Dessa kommuner har funnit LOU för otymplig och använder sig av andra modeller som upphandling av tjänstekoncession eller ett system som man kallar för auktorisation. I sådana valfrihetssystem godkänner normalt den upphandlande myndigheten ett antal leverantörer som uppfyller myndighetens villkor. Dessa får sedan en ersättning som myndigheten bestämt. Brukaren av tjänsten kan därefter välja den leverantör han eller hon önskar.

Vid sidan av sfi så finns ett antal modeller inom andra områden som det är relevant att studera när ett sfi-pengsystem ska utvecklas. För vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänst har kommunerna sedan 1 januari 2009, en möjlighet att upprätta ett valfrihetssystem enligt LOV. Det är frivilligt för kommunerna att upprätta

⁶ Prop. 2008/09:29, s. 76.

valfrihetssystem enligt denna modell, men det är obligatoriskt för landstingen att tillhandahålla primärvård enligt LOV.

LOV gäller för Arbetsförmedlingen vid tillhandahållande av valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända invandrare samt, inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Införandet av valfrihetssystem med etableringslotsar är obligatoriskt medan valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är frivilligt.

Från den 1 juli 2013 gäller lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Lagen gäller när upphandlande myndigheter väljer att tillämpa e-legitimation i sina elektroniska tjänster och ansluter sig till ett system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av E-legitimationsnämnden.

Även det system som gäller för barn- och ungdomsskolan ger föräldrar och elever större möjlighet att välja utbildningsanordnare. Det systemet regleras i skollagen och ska tillämpas av alla kommuner.

9.2.1 Upphandling med LOU

Innehållet i LOU har beskrivits i föregående avsnitt. Upphandlande myndigheter ska i dag som huvudregel tillämpa LOU vid all extern anskaffning av varor, tjänster och byggentreprenader. Kommuner får vid tillhandahållande av tjänster inte använda sig av modeller som strider mot LOU. Exempelvis Stockholms och Nacka kommuner använder andra modeller än traditionell upphandling enligt LOU. Då de godkänner sfi-anordnare görs det med argumenten att LOU inte är tillämplig eftersom det är fråga om tjänstekoncession respektive att något kontrakt aldrig ingås mellan kommunen och leverantören.

De flesta kommuner som valt att lägga ut hela eller delar av sfi på entreprenad till privata och andra enskilda utbildningsanordnare har dock valt att använda sig av LOU. Det innebär att en eller flera leverantörer upphandlas för en viss tid, ofta två till tre år med möjlighet till ett års förlängning. Sedan sker en ny upphandling.

Vid en offentlig upphandling ges ett kontrakt till den leverantör som har det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i förhållande till de kriterier som ställts i underlaget. Det är således endast en leverantör som utses. Vid upphandling av ramavtal kan flera leverantörer antas. En del kommuner har valt att upphandla leverantörer med lite olika profil och upphandlar därmed olika leverantörer för sfi.

De kommuner som har valt att införa någon form av kundvals/valfrihetssystem har utvecklat andra modeller än LOU, eftersom LOU upplevs som för otymplig och oflexibel. Det rättsliga läget när det gäller den här typen av modeller upplevs av en del kommunala företrädare som osäkert. Därför har man i några fall sett det som tryggare och säkrare att hålla sig till LOU.

9.2.2 Tjänstekoncession

En tjänstekoncession är enligt definitionen i LOU ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt, men som innebär att ersättningen för tjänsten helt eller delvis avgörs av hur den utnyttjas.⁷ Den närmare innebörden av begreppet får tolkas utifrån EG-domstolens avgöranden. Domstolen menar att en tjänstekoncession förutsätter att uppdragstagaren övertar hela eller åtminstone en *betydande del* av den risk som den upphandlande myndigheten skulle löpa om den utförde tjänsten själv.

Domstolens praxis kan tolkas som att ett kontrakt kan kvalificeras som en tjänstekoncession såväl om uppdragstagaren får ersättning från de som använder tjänsten som direkt av den upphandlande myndigheten. Enligt domstolen ska den ekonomiska risken som är förenad med utnyttjandet av tjänsten förstås som en risk att utsättas för "marknadens nycker". Dessa kan ta sig uttryck i en risk att utsättas för konkurrens från andra ekonomiska aktörer, en risk för bristande jämvikt mellan utbud och efterfrågan, en risk för insolvens hos dem som är betalningsskyldiga för tjänsterna, en risk för att inkomsterna inte ska täcka samtliga kostnader eller till och med en risk att stå ansvaret för alla sorters skador som uppkommer till följd av brister i tjänsten.⁸

Tjänstekoncessioner är uttryckligen undantagna från det klassiska direktivet om offentlig upphandling och som en följd av det även från LOU. Tjänstekoncessioner omfattas dock av EU:s grundläggande principer om icke-diskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande och annonseringsskyldighet. Principerna gäller dock endast om tjänsten

⁷ Definitionen i LOU innebär ett genomförande av det klassiska direktivets definition av tjänstekoncession.

⁸ Mål C-274/09 Stadler [2011], med hänvisning till Mål C-206-08 Eurawasser [2009].

är av betydelse för den inre marknaden.⁹ En upphandlande myndighet behöver således inte tillämpa LOU när de tilldelar kontrakt som är en tjänstekoncession, däremot måste den upphandlande myndigheten annonsera tjänstekoncessionerna om det föreligger ett gränsöverskridande intresse.

Stockholms kommun utser anordnare för sfi genom en modell som bygger på att upphandlingsformen är en tjänstekoncession. Kommunen menar att det är utbildningsanordnaren som står den ekonomiska risken för uppdraget och att det därmed kan ses som en tjänstekoncession. Ett anbuds förfarande tillämpas utifrån ett förfrågningsunderlag där anbudet ska ha kommit in senast en viss tidpunkt. De utbildningsanordnare som uppfyller samtliga ställda krav tilldelas ett tjänstekoncessionskontrakt att bedriva sfi. Kontraktet är tidsbegränsat med möjlighet till förlängning. En kommuninvånare som har rätt att delta i sfi har rätt att välja en anordnare som har tilldelats ett kontrakt. Utbildningsanordnaren ersätts genom en peng som följer eleven till den anordnare han eller hon har valt.

Konkurrensverket har genomfört ett tillsynsprojekt när det gäller tjänstekoncessionskontrakt. De begärde in kopior av kontrakt som ett urval av myndigheter hade klassificerat som tjänstekoncessionskontrakt och som ingåtts under perioden 2008–2011. Vissa av de 105 mottagna kontrakten ansågs inte vara tjänstekoncessioner. Konkurrensverket ansåg dock att det saknades grund för att anta att avsiktliga kringgåenden av upphandlingslagstiftningen genom felaktig klassificering av kontrakt som tjänstekoncession skulle vara ett problem. Samtidigt konstaterades att det fanns en risk att avtal som utgör otillåtna direktupphandlingar inte hade tillställts verket. Konkurrensverket uppgav vidare, mot bakgrund av de kontakter som ägde rum med myndigheter som omfattades av tillsynsprojektet samt de kontrakt som mottogs, att det var ganska vanligt att myndigheter inte riktigt har klart för sig vad tjänstekoncessioner är och vad som skiljer dem från tjänstekontrakt.¹⁰

Europeiska kommissionen presenterade den 20 december 2011 ett förslag till nytt direktiv om upphandlande myndigheters och enheters tilldelning av koncessioner, KOM (2011) 897 slutlig.

⁹ Kommissionens tolkningsmeddelande om gemenskapsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling, EUT C 179 2006-08-01.

¹⁰ Se Konkurrensverkets rapport Tjänstekoncessioner – När, var, hur? rapport 2012:4.

Även detta direktiv kommer att vara implementerad i svensk lag hösten 2015. Förslaget syftar bl.a. till att skapa rättslig klarhet på området och bättre tillgång till marknaden för koncessioner. En detaljerad reglering av förfarandet som leder fram till en tilldelning av en tjänstekoncession föreslås.

9.2.3 Kundvalssystem med check/auktorisering

De valfrihets- eller kundvalssystem som finns i kommunerna innebär i regel att kommunen inbjuder privata utförare att på lika villkor konkurrera med kommunens egenregiverksamhet inom utbildning, vård och omsorg. Ersättningen till anordnarna kallas för check eller peng. Efter ansökan om att delta prövar kommunen först intresserade utförarens lämplighet utifrån fastställda kriterier. De privata utförare som bedöms lämpliga erhåller "auktorisering" av kommunen. Kunden har därefter rätt att fritt välja kommunala och auktoriserade privata utförare.

Nacka kommun införde 2005 ett kundvalssystem för vuxenutbildningen, inklusive sfi. Man avskaffade upphandlingsförfarandet helt och införde ett system där utbildningsanordnare som efter ansökan och prövning anses uppfylla kommunens kriterier auktoriseras och förs upp på en lista. Utbildningsanordnarna är sedan valbara för alla som är berättigade till sfi. Kommunfullmäktige har fastställt auktorisationsvillkoren och bestämmer även storleken på det checkbelopp som ska utbetalas per elev och kalenderår. En ansökan om att bli auktoriserad kan göras när som helst under året. Liknande modeller används eller har använts i Helsingborgs och Kungsbacka kommuner.

Nacka kommun menar att det inte krävs någon upphandling enligt LOU eftersom det inte sluts något avtal mellan kommunen och leverantören, i detta fall anordnare av sfi. I stället är det den enskilde elevens beslut att välja utförare som gäller. Den enskilde erhåller tjänsten/utbildningen mot överlämnande av en "check".¹¹ Det kan finnas rättsliga tveksamheter i denna modell, som bl.a. har ifrågasatts av Frittvalutredningen när det gäller kundvalssystem med auktorisering inom vård- och omsorgssektorn.¹²

¹¹ Den juridiska argumentationen bygger på rättsutredningen Kundvalssystem – Krävs avtal mellan kommunen och leverantören? som utarbetats av Mannheimer Swartling Advokatbyrå, januari 2001, på uppdrag av Svenska Arbetsgivarförbundet.

¹² SOU 2008:15, LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem.

9.2.4 Lagen om valfrihetssystem – LOV

LOV gäller i den kommunala sektorn när en upphandlande myndighet har beslutat att tillämpa valfrihetssystem för vissa hälsovårds- och socialtjänster. Det gäller t.ex. äldreomsorg, social omsorg för handikappade, och tjänster för dagcenter. För landstingen är LOV obligatorisk för primärvården men valfri när det gäller andra former av öppenvård.

Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den man vill ska utföra tjänsten bland leverantörer som den upphandlande myndigheten har godkänt och tecknat kontrakt med. För personer som inte väljer bör det finnas ett icke-valsalternativ. Den stora skillnaden mellan LOU och LOV är att det i ett valfrihetssystem inte finns någon konkurrenssituation mellan leverantörerna vid tidpunkten för tilldelningsbeslutet. Konkurrensen uppstår i stället efter det att avtal har tecknats.

Några skäl regeringen angav för att införa LOV var ökad valfrihet, inflytande, fler utförare och större mångfald. Ett annat skäl var att det ansågs oklart hur valfrihetsmodellen förhåller sig till upphandlingslagstiftningen och därmed ansågs en reglering nödvändig.¹³

Kommunernas tillämpning av LOV är frivillig. Den är dock obligatorisk att tillämpa för landstingen i primärvården. Enligt 5 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) får landstingen inte begränsa den enskildes val av utförare av hälso- och sjukvårdstjänster till ett visst geografiskt område inom landstinget.

Av förarbetena till LOV framgår att samtliga kommuner och landsting samt ett antal organisationer och myndigheter ansåg att lagen borde vara frivillig att tillämpa. Sveriges Kommuner och Landsting framhöll i sitt remissvar att det är ytterst viktigt att valfrihetssystemet blir frivilligt eftersom förutsättningarna att införa ett valfrihetssystem ser mycket olika ut i kommunerna. Sveriges Kommuner och landsting beslutade emellertid senare att stödja det obligatoriska vårdvalet. Regeringen menade att det kunde antas att situationen skiljer sig markant åt i olika delar av landet och att det i vissa kommuner kan krävas mer arbete och mer tid för att införa ett valfrihetssystem där det ingår tillräckligt många utförare för att ge verkliga valmöjligheter och en god konkurrenssituation. En

¹³ Prop. 2008/09:29, s. 54.

fördel med ett obligatoriskt valfrihetssystem var enligt regeringen att alla medborgare skulle ges ökat inflytande¹⁴.

En intressant fråga är hur regeringen ur ett upphandlingsperspektiv har sett på de valfrihetssystem som har införts genom LOV. Av förarbetena framgår att regeringen ansåg att kontrakt inom ramen för ett valfrihetssystem är en tjänstekoncession, vilket innebär att LOU inte blir tillämplig.¹⁵ Enligt regeringens mening stod det klart att utföraren av tjänster inom ett valfrihetssystem står den ekonomiska risken för verksamheten. Bedömningen grundades på att tjänsteleverantörens inkomster är beroende av att denne lyckas få exempelvis äldre till sitt boende eller patienter till sin praktik. Regeringen menade att en tjänstekoncession inte krävde att betalningen till uppdragstagaren skulle komma från brukaren, utan att huvuddelen av ersättningen kan komma från den upphandlande myndigheten.

Regeringen har utsett en särskild utredare som bl.a. ska analysera och utvärdera effekterna av införandet av LOV.¹⁶ Utredaren ska överväga för- och nackdelar med att införa en obligatorisk lagstiftning om valfrihetssystem på socialtjänstens område. Detta ska ske utifrån att en stor majoritet av kommunerna kommer att ha valfrihetssystem i drift inom kort. Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014.

9.2.5 Arbetsförmedlingens tillämpning av LOV

LOV har genom lagstiftning gjorts tillämplig för Arbetsförmedlingen, dels genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen), dels genom lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare innehåller regler om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen ska upprätta en etableringsplan och tillhandahålla ett valfrihetssystem som ger nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd leverantör av vissa tjänster,

¹⁴ Prop. 2008/09:29, s. 53.

¹⁵ Prop. 2008/09:29, s. 55–57.

¹⁶ Dir. 2012:91, Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten.

en s.k. etableringslots. Då Arbetsförmedlingen tillhandahåller detta valfrihetssystem ska den tillämpa LOV.

I förarbetena till etableringsreformen gjorde regeringen bedömningen att det valfrihetssystem med etableringslotsar som Arbetsförmedlingen föreslogs tillhandhålla enligt LOV uppfyllde villkoren för att det skulle anses vara en tjänstekoncession.¹⁷ Regeringen menade att etableringslotsarna står en betydande risk som är förenad med utnyttjandet av deras tjänster, dels därför att de inte med någon säkerhet kan beräkna omfattningen av efterfrågan på deras tjänster, dels därför att de vid kontraktets ingående inte är garanterade betalning för de uppdrag som de åtar sig att utföra. Regeringen menar således att tjänsteleverantören i ett valfrihetssystem står en betydande verksamhetsrisk eftersom brukaren kan välja hos vilken leverantör han eller hon vill ta del av tjänsten och då leverantören endast ersätts om tjänsten utnyttjas.

Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen innebär att myndigheten får besluta att tillhandahålla ett valfrihetssystem för tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska område. I dessa fall ska Arbetsförmedlingen tillämpa LOV. Enligt regeringens mening ger lagen Arbetsförmedlingen möjlighet att inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten öka valfriheten för den arbetssökande, framför allt vid användningen av kompletterande aktörer, t.ex. jobbcoacher.¹⁸

9.2.6 Valfrihet i skolan

I skollagen finns bestämmelser om det bidrag elevens hemkommun ska ge till en fristående skola. Bidrag ges för elever vid grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Bidraget ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag, den s.k. likabehandlingsprincipen. Regeringen har framfört att likvärdiga ekonomiska villkor för verksamhet i offentlig och enskild regi är en förutsättning för en verklig valfrihet som ger alla barn och föräldrar möjlighet att välja förskola respektive skola.¹⁹

¹⁷ Prop. 2009/10:60, s. 84–88.

¹⁸ Prop. 2009/10:146.

¹⁹ Prop. 2008/09:171.

En ansökan om godkännande som huvudman för en fristående skola prövas av Statens skolinspektion.

Om ansökan bifalls har huvudmannen som en konsekvens av beslutet även rätt till bidrag. Bidraget består i de flesta fall av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet avser ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller i vissa fall för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning²⁰.

I skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039) finns mer detaljerade bestämmelser om kommuners bidrag till enskilda skolhuvudmän. Av bestämmelserna framgår bl.a. vilka kostnader som ska ingå i grundbeloppets respektive kostnadsslag och vilken ersättning som omfattas av tilläggsbeloppet. Om den enskilde huvudmannen och kommunen inte kommer överens om annat, ska bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad.

Om eleven har antagits till en utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som kommunen inte erbjuder fastställs ersättningen utifrån Statens skolverks föreskrifter om bidrag, den s.k. riksprislistan. Skolverket fastställer i dessa fall ett grundbelopp för respektive program per elev och bidragsår.

9.2.7 Kommuners godkännande av fristående förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Sedan den 1 juli 2006 gäller etableringsfrihet för förskolor och fritidshem med enskild huvudman.²¹ Det är kommunen där utbildningen ska bedrivas som handlägger ärenden om godkännande av förskolor och vissa fritidshem.²² Ett godkännande ska ges om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och om den inte innebär påtagliga negativa följder på

²⁰ För förskolor avser grundbeloppet kostnadsposterna omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Om förskolan tar ut avgifter ska bidragsbeloppet jämkas. Tilläggsbelopp lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

²¹ Före juli 2006 gällde att en kommun *fick* godkänna en enskild som huvudman för förskola eller fritidshem om villkoren i skollagen (1985:1100) om god kvalitet och säkerhet var uppfyllda. Kommunen kunde således avslå en ansökan även om kraven var uppfyllda. (Bet. 2005/06:UbU13, rskr. 2005/06:240).

²² Skolinspektionen handlägger enligt skollagen ärenden om godkännande av fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola.

lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Från och med den 1 juli 2009 gäller ett system med ett bidrag som följer barnet till den verksamhet som föräldrarna väljer.²³ Systemet innebär att en kommun där en enskild bedriver pedagogisk omsorg ska besluta om rätt till bidrag för denne. Med pedagogisk omsorg avses verksamheter som utgör alternativ till förskola och fritidshem, bl.a. familjedaghem och flerfamiljslösningar. Det ställs vissa krav för att en enskild ska ha rätt till bidrag.²⁴ Det krävs bl.a. att huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet och att verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunen.

9.3 Överväganden när det gäller val av modell för system med sfi-peng

Utredningen ska enligt direktiven lämna förslag om hur ett system med sfi-peng kan utformas.

Grundläggande för utredningens överväganden är att ett valfrihetssystem med sfi-peng ska bidra till att öka mångfalden och höja kvaliteten i såväl den utbildning som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som i den sfi som en kommun bedriver i egen regi. För eleven ska det innebära ökad valfrihet och att förutsättningarna ökar för att lära sig det svenska språket bättre. Det i sin tur bidrar till att en nyanländ snabbare kan få arbete, bli självförsörjande och bli delaktig i samhällslivet.

Med utgångspunkt i vad som beskrivits tidigare i detta kapitel om upphandlingsmodeller för tjänster med mera, redovisar jag i det följande de överväganden jag gjort för att komma fram till mitt förslag om hur ett system med en sfi-peng kan utformas. Grundläggande i förslaget är att en statlig myndighet ska ge tillstånd till enskilda utbildningsanordnare inklusive folkhögskolor att bedriva sfi vid en angiven skolenhet och att kommunens kostnader för den egna sfi-verksamheten ska utgöra beräkningsgrund för pengens storlek.

²³ Prop. 2008/09:115.

²⁴ Se 25 kap. 10 § skollagen.

9.3.1 Betydande nackdelar med vissa modeller

Ett valfrihetssystem måste utformas så att det är helt oklanderligt i förhållande till det regelverk som gäller för offentlig upphandling och offentliga aktörers tillhandahållande av tjänster. Samtidigt är själva poängen med en sfi-peng att eleverna ska kunna välja mellan olika utbildningsanordnare.

LOU har vid flera tillfällen – både vid kommunala upphandlingar av kundval för sfi och vid upprättandet av nationella valfrihetssystem – befunnits otymplig och olämplig som upphandlingsmodell. Vid en offentlig upphandling ges ett kontrakt till den leverantör som har det ekonomiskt mest fördelaktiga eller lägsta priset. Vid ramavtalsupphandlingar kontrakteras flera leverantörer men avrop sker enligt en i förväg fastlagd fördelningsnyckel (rangordning). Möjligheterna till ett individuellt fritt val inom ramen för ett ramavtal är begränsade²⁵. Men LOU har även andra nackdelar. Ett kontrakt som ingås efter en offentlig upphandling är tidsbestämt. Tidsbegränsningen kan påverka kontinuiteten och möjligheten att långsiktigt planera för verksamheten. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för kvaliteten i utbildningen. Då avtals-tiden löper mot sitt slut kan bl.a. lärare och annan personal finna anledning att byta arbetsplats och det finns en risk att insatser för kompetensutveckling och andra kvalitetshöjande åtgärder minskar.

En leverantör kan begära att allmän förvaltningsdomstol överprövar en offentlig upphandling. Under handläggningen i förvaltningsrätten får den upphandlande myndigheten inte sluta avtal med någon leverantör. Detta innebär att en etablering av en utbildningsanordnare som en kommun har utsett kan förhalas under avsevärd tid, samtidigt som kontrakt inte kan ingås med någon leverantör som deltagit i upphandlingen.

Förutom de skäl som framförts ovan är de formkrav och procedurregler som gäller vid offentlig upphandling, med exempelvis annonsering, efterannonsering och underrättelse av beslut, administrativt betungande och tidskrävande.

Sammantaget anser jag att varken en kommunal eller statlig upphandling av utbildningsanordnare enligt LOU lämpar sig för ett system med valfrihet av utbildningsanordnare och sfi-peng.

När det gäller de valfrihetsmodeller för sfi som i dag används av bl.a. Stockholm och Nacka – upphandling som tjänstekoncession

²⁵ Prop. 2006/07:128.

respektive auktorisation – har de aldrig blivit rättsligt prövade i en domstolsprocess. En del menar att modellerna inte är förenliga med LOV och EU:s regelverk på området. I förarbetena till LOV som gäller för hälsovårds- och socialtjänster, angav regeringen att rättsläget beträffande valfrihetsmodellens förhållande till upphandlingslagstiftningen var oklart.²⁶ Regeringen valde därför att införa en lagreglering genom LOV. Mot denna bakgrund anser jag att ett system med sfi-peng ska regleras i författning.

Det som då ligger nära till hands är att föreslå en lagstiftning som liknar LOV. Men även detta alternativ har betydande nackdelar. Kommunernas tillämpning av lagen skulle, i likhet med kommunernas tillämpning av LOV, kunna vara frivillig eller obligatorisk. Vid införandet av LOV angav regeringen att kommunerna var bäst lämpade att avgöra om ett valfrihetssystem är möjligt och menade att fördelarna med frivillighet fick anses överväga.²⁷ Mot bakgrund av regeringens resonemang anser jag att det vore olämpligt att införa ett valfrihetssystem för sfi som är tvingande för kommunen.²⁸ Samtidigt kan det konstateras att en frivillighet innebär att en kommun kan hindra etablering av utbildningsanordnare som önskar bedriva sfi, dvs. inte för att denna saknar förutsättningar utan för att kommunen är emot en etablering av andra skäl. Det finns därmed en betydande risk för att antalet utbildningsanordnare på olika håll i landet knappt skulle öka i förhållande till nuvarande system.

I ett system utformat utifrån LOV-modellen är det kommunen som bestämmer vilka krav som ska ställas för att en utförare ska godkännas och vara valbar för de personer som har rätt att delta i sfi. Genom att varje kommun i princip kan bestämma vilka krav som ställs på utföraren finns en risk att olika krav ställs på utbildningsanordnare beroende på var i landet de önskar etablera sig. Det kan därför ifrågasättas om det i denna modell finns tillräckliga förutsättningar för en likvärdig bedömning av enskilda utbildningsanordnare. Om bedömningen inte är likvärdig kan kvalitetskraven för utbildningsanordnarna komma att variera beroende på var i landet de bedriver sin verksamhet. Detta är inte lämpligt för en utbildning med en nationellt fastställd kursplan.

²⁶ Prop. 2008/09:29, s. 54.

²⁷ Prop. 2008/09:29, s. 53.

²⁸ Regeringen har utsett en särskild utredare som ska utvärdera effekterna av införandet av LOV och bl.a. överväga för- och nackdelar med att införa en obligatorisk lagstiftning om valfrihet på socialtjänstområdet. Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014 (dir. 2012:91).

Konkurrensverket har i en delrapport om kommunernas valfrihetssystem framfört att införandet av ett valfrihetssystem innebär ett problem med konkurrensneutraliteten eftersom kommunen får rollen som både beställare och utförare.²⁹ Detta kan enligt Konkurrensverket leda till försämrade etableringsmöjligheter för externa utförare och att redan verksamma utförare trängs ut från marknaden. Den största skillnaden anses vara att egenregin har ekonomiska förutsättningar som skiljer sig från externa utförare på ett fundamentalt sätt. Exempelvis kan egenregin inte gå i konkurs, vilket kunder kan uppleva som mindre riskfyllt. I sin slutrapport föreslår Konkurrensverket vissa åtgärder för ökad konkurrensneutralitet.³⁰ Myndigheten föreslår bl.a. att kommunerna ska organisera verksamheten så att rollen som beställare och utförare skiljs åt och att det införs en årlig öppen redovisning av kommunens efterkalkyl för egenregiverksamheten.

De problem med konkurrensneutraliteten som Konkurrensverket pekat på avseende de tjänster som erbjuds utifrån LOV kan även anföras för ett valfrihetssystem för sfi som utformas utifrån en kommunal LOV. Detta eftersom kommunen även då skulle vara såväl beställare som utförare.

En avgörande utgångspunkt för utredningen är att kommuninvånarna ska kunna röra sig över kommungränserna, dvs. välja att delta i sfi hos en utförare som är etablerad i en annan kommun än hemkommunen. Enligt LOV har individen rätt att välja den leverantör som hemkommunen har godkänt och tecknat kontrakt med. Valfriheten är således begränsad och gäller inte för samtliga godkända leverantörer i landet. Då Arbetsförmedlingen tillhandahåller ett valfrihetssystem för etableringslotsar och arbetsmarknadspolitisk verksamhet har individen rätt att välja en leverantör som myndigheten godkänt och tecknat kontrakt med. Detta innebär i princip en rätt att välja en etableringslots eller t.ex. en coach oavsett var i landet denne är etablerad. En LOV-modell med ett statligt ansvar skulle således kunna erbjuda en större rörlighet mellan kommunerna.

LOV tillämpas alltså såväl av kommuner som av en statlig myndighet, nämligen Arbetsförmedlingen vid dess upphandling av etableringslotsar och arbetsmarknadspolitisk verksamhet. En statlig myndighet skulle, i likhet med den modell som Arbetsförmedlingen

²⁹ Konkurrensverket, delrapport. Rapport 2012:1.

³⁰ Konkurrensverket, Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst, slutrapport. Rapport 2013:1.

tillämpar, kunna godkänna enskilda utbildningsanordnare när det gäller sfi. Regleringen skulle kunna ske genom en hänvisning till LOV i skollagen. Utredningen anser dock att även en statlig LOV har betydande nackdelar.

En viktig förutsättning för kvaliteten i sfi är den granskning som sker av utbildningen. En statlig myndighet har bättre förutsättningar än enskilda kommuner att genomföra en likvärdig och rättssäker kontroll av enskilda utbildningsanordnare. Därför bör också granskningen av sfi som bedrivs av enskilda utföras på samma sätt som för övriga skolväsendet. Konkurrensverket har tillsynsansvar för valfrihetssystemet enligt LOV, och därmed över såväl kommuner, landsting som Arbetsförmedlingen. Vid tillsynen kontrollerar Konkurrensverket om LOV tillämpas på ett korrekt sätt och därmed bl.a. vilka krav den upphandlande myndigheten ställer på leverantören och om leverantören agerar konkurrensneutralt. Tillsynen utövas i dialog med berörda parter eftersom LOV inte innehåller några sanktioner. När det gäller granskningen av kvaliteten i verksamheten ligger tillsynsansvaret på Socialstyrelsen.

Tillsynen över skolväsendet utövas av Skolinspektionen utifrån skollagen och syftar till att kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som följer av skollagen och andra skolförfattningar. Skolinspektionen kan vid tillsynen använda vissa i skollagen definierade ingripanden och sanktioner. Tillsynen över enskilda utbildningsanordnare skulle således i en LOV-modell, kommunal eller statlig, utövas på ett helt annat sätt än när det gäller övriga skolväsendet. På grund av dessa skillnader anser jag att en LOV-modell har betydande nackdelar ur ett tillsynsperspektiv.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan bör ett valfrihetssystem för sfi inte utformas utifrån LOV-modellen, oavsett om det är kommuner eller en statlig myndighet som tillämpar modellen.

Godkännandet av enskilda utbildningsanordnare skulle, som framgår ovan, även kunna utformas utifrån den modell som gäller för fristående förskolor. Kommunen skulle då göra en bedömning av utbildningsanordnarna utifrån skollagens bestämmelser. En sådan modell har dock i princip samma nackdelar som har framförts avseende en LOV-modell och är därför inte heller lämplig.

9.3.2 Valfrihetssystem för sfi reglerat i skollagen

Förslag: Ett valfrihetssystem för sfi ska regleras i skollagen (2010:800).

Prövningen av om en enskild utbildningsanordnare ska bedriva sfi ska göras av en statlig myndighet och regleras i skollagen.

En person som är mottagen till utbildningen har rätt att delta i sfi hos en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi oavsett var i landet denne bedriver sin verksamhet.

Huvudmannen ersätts genom ett bidrag (sfi-peng) från elevens hemkommun.

Sammantaget finner jag att en modell med statlig tillståndsprövning och sfi-peng reglerad i skollagen har bäst förutsättningar att leva upp till de krav på valfrihet, kvalitet, flexibilitet och individanpassning som anges i direktiven till utredningen.

Med en tillståndsprövning av en statlig myndighet och kommunal finansiering upprättas inget kontrakt, dvs. ett avtal med ekonomiska villkor, mellan kommunen och utföraren av tjänsten sfi. Därför bedömer utredningen att regelverket om offentlig upphandling inte blir tillämpligt. Detta är en fördel av de skäl som redovisats i föregående avsnitt.

Eftersom regeringen har infört en modell med statlig tillståndsprövning och kommunala bidrag reglerad i skollagen för barn- och ungdomsutbildning anordnad av enskilda skolhuvudmän förutsätter utredningen dessutom att denna modell är möjlig att använda ur ett rättsligt perspektiv. Med en sådan modell kan utredningen också utgå från det system med fristående skolor som det i dag finns betydande erfarenheter av.

Inför utformandet av ett valfrihetssystem för sfi finns vissa förutsättningar redan fastlagda i direktiven till utredningen, bl.a. att kommunerna ska ha ett fortsatt ansvar för mottagande av sfi-elever. Med en sfi-peng reglerad i skollagen blir kommunernas ansvar tydligt. Kommunerna får möjlighet att om de så vill fortsätta med verksamhet i egen regi vid sidan av de enskilda utbildningsanordnare som etablerar sig och blir skyldiga att erbjuda sfi om enskilda alternativ saknas.

Med ett fortsatt kommunalt ansvar för mottagandet är det rimligt att kommunerna också fortsatt svarar för finansieringen av

sfi. Här kan utredningen utgå från den finansieringsmodell som i dag gäller inom skolans område.

En annan viktig aspekt är att valfriheten för eleven bör gälla även utanför kommungränsen. Precis som för utbildning i t.ex. gymnasieskolan kan det med ett valfrihetssystem bli möjligt att välja utbildningsanordnare oberoende av bostadsort.

Med systemet med fristående skolor som förebild kan vi främja en likvärdig utbildning inom skolväsendet och ha ett betydande statligt myndighetsansvar för godkännande och tillsyn över enskilda utbildningsanordnare, vilket är viktigt för att utveckla och garantera kvaliteten i sfi.

Av skollagen framgår uttryckligen att utbildningen inom skolväsendet, som även inkluderar sfi, ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Förutsättningarna för att en sfi-elev ska få en likvärdig utbildning, oavsett var i landet studierna bedrivs, ökar om en likvärdig bedömning görs av enskilda utbildningsanordnare och de krav dessa ska uppfylla för att få bedriva sfi. Sannolikheten för en likvärdig bedömning ökar om bedömningen görs samlad av en statlig myndighet jämfört med om den görs av varje enskild kommun. Därmed bör även förutsättningarna öka för att kvaliteten i verksamheten är lika hög oavsett var i landet verksamheten bedrivs.

Vid ett statligt ansvar blir dessutom ansökningsprocessen enklare för den enskilde utbildningsanordnaren eftersom denne endast behöver vända sig till en aktör, även om en etablering önskas i flera kommuner.

Vid en samlad bedömning anser jag således att ansvaret för prövningen av om enskilda utbildningsanordnare ska få bedriva sfi ska ligga på en statlig myndighet och regleras i skollagen.

Jag föreslår att en person som är mottagen till sfi ska ha rätt att delta i utbildning hos en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi oavsett var i landet denne är etablerad. Begreppet enskild utbildningsanordnare omfattar även den som driver verksamhet vid folkhögskola.

Den enskilde anordnaren (huvudmannen) ska ersättas genom en sfi-peng som följer personen till den anordnare denne har valt. Sfi-pengen utformas som ett bidrag som utbetalas till utbildningsanordnaren av elevens hemkommun. Sfi-pengen regleras i skollagen. För närmare redogörelse av sfi-pengens reglering och utformning se avsnitt 9.5.

Utredningen har utvärderat flera alternativ för hur ett valfrihets-system för sfi skulle kunna utformas och en analys har gjorts av deras styrkor och svagheter. Utifrån utvärderingen och analysen har jag funnit att ett system med kommunal sfi-peng och en statlig prövning av enskilda utbildningsanordnare genom en reglering i skollagen är den modell som har störst förutsättningar att öka kvaliteten i utbildningen, valfriheten och den individuella anpassningen inom sfi.

9.3.3 Statlig tillståndsprövning

Förslag: Statens skolinspektion ska handlägga ärenden om godkännande av enskilda utbildningsanordnare som huvudmän för sfi.

En ansökan om godkännande som huvudman för sfi ska kunna ges in till Skolinspektionen löpande under året. Skolinspektionens prövning av och beslut om ansökningar ska ske löpande under året.

En ansökan ska få överföras elektroniskt och Skolinspektionen ska få meddela föreskrifter om en sådan ansökan.

Beslutande myndighet

Skolinspektionen har i dag ansvaret för att handlägga ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och vissa fritidshem. En prövning görs bl.a. av den enskildes förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. När det gäller kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sfi beslutar Skolinspektionen om betygsrätt, dvs. tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg ska ges till en enskild utbildningsanordnare. Betygsrätt kan t.ex. ges till en folkhögskola för utbildning som motsvarar sfi.

Det finns således redan ett etablerat system för prövning av enskild som huvudman för viss utbildning och av betygsrätt för vuxenutbildning. Mot denna bakgrund och med beaktande av den erfarenhet och kompetens Skolinspektionen har på området anser jag att Skolinspektionen ska handlägga ärenden om godkännande av enskild utbildningsanordnare som huvudman för sfi.

Ansökan om godkännande som huvudman för sfi

När det gäller fristående skolor ska en ansökan om godkännande som enskild huvudman lämnas in till Skolinspektionen senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta och beslut i ärendet ska om möjligt fattas senast den 1 oktober samma år.³¹ Innan denna ordning infördes kunde en ansökan lämnas in och beslut fattas när som helst under året. De fasta tidpunkterna är möjliga eftersom utbildningen bedrivs terminsvis.

Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska sfi bedrivas kontinuerligt under hela året. Jag föreslår att sfi ska kunna påbörjas så snart som möjligt efter det att huvudmannen har informerats om den sökandes val av utbildningsanordnare och senast inom en månad från denna tidpunkt (se avsnitt 10.1.3). Mot bakgrund av detta föreslår jag att ansökningar om godkännande som huvudman för sfi ska kunna ges in till Skolinspektionen löpande under året. Skolinspektionen ska därmed också pröva ansökningarna löpande under året.

En ansökan ska, i likhet med vad som gäller för fristående skolor, få överföras elektroniskt och Skolinspektionen ska få meddela föreskrifter om elektronisk överföring av en ansökan om godkännande och om elektronisk signatur samt de ytterligare föreskrifter som behövs för ansökningsförfarandet.

9.3.4 Krav för godkännande att bedriva sfi

Förslag: Ett godkännande som huvudman för sfi ska lämnas om den enskilda utbildningsanordnaren har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. En folkhögskola ska inte längre kunna bedriva sfi som en särskild utbildningsform grundat på betygsrätt och en enskild utbildningsanordnare ska inte längre kunna få tillstånd för betygsrätt för utbildning motsvarande sfi.

Undervisningen hos enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för sfi ska vara icke-konfessionell.

³¹ Bestämmelserna finns i skolförordningen och gymnasieförordningen och började tillämpas första gången under ansökningsomgången 2010.

Utbildning som anordnas av en enskild utbildningsordnare som har godkänts som huvudman för sfi ska ingå i skolväsendet.

Ett beslut om godkännande av en enskild utbildningsordnare som huvudman för sfi ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Statens skolinspektion ska sprida kunskap om vad som krävs för att enskilda utbildningsordnare ska få bedriva sfi.

Ett godkännande upphör att gälla om verksamheten inte har påbörjats inom tolv månader från beslutet om godkännande av en enskild utbildningsordnare som huvudman för sfi.

Krav på betygsrätt alternativt godkännande som huvudman för sfi

Skolinspektionens prövning av en enskild utbildningsordnare bör bl.a. syfta till att i möjligaste mån garantera att den sfi som bedrivs har sådan kvalitet som krävs för att målet och syftet med utbildningen ska uppfyllas. En kvalitetskontroll skulle kunna uppnås på två alternativa sätt. Ett alternativ är ett krav på betygsrätt för att en enskild utbildningsordnare ska få bedriva sfi, i likhet med vad som gäller för folkhögskolors rätt att bedriva utbildning motsvarande sfi. Ett annat alternativ är ett krav på godkännande som huvudman för sfi, inklusive betygsrätt, i likhet med det system som gäller för fristående skolor. Jag föreslår det sistnämnda alternativet.

Det första alternativet innebär att en person skulle ha rätt att delta i en enskild utbildningsordnares sfi om denne har beviljats betygsrätt. I dag kan en person som är behörig att delta i sfi delta i en folkhögskolas utbildning som motsvarar sfi om folkhögskolan har fått betygsrätt, samtidigt som folkhögskolan har rätt till ersättning från elevens hemkommun. Det krävs dock att folkhögskolan har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den sökande till utbildningen. En folkhögskola som har beviljats betygsrätt av Skolinspektionen har således rätt att bedriva en utbildning som motsvarar sfi med ersättningsrätt.³² Folkhögskolan är då huvudman för utbildningen.

³² Denna utbildning ingår som en särskild utbildningsform i 24 kap. skollagen.

För att en folkhögskola eller annan enskild utbildningsanordnare ska få betygsrätt krävs att utbildningsanordnaren har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen enligt 6 kap. förordningen om vuxenutbildning och att utbildningen även i övrigt bedöms vara av god kvalitet. I nämnda kapitel i förordningen om vuxenutbildning ställs krav särskilt avseende rektorns ansvar och behörighet, lärares behörighet, upprättande av individuell studieplan, betygssättning, provning, validering och intyg. Av förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen framgår att den ska tillämpas för utbildning som motsvarar sfi och genomförs av en utbildningsanordnare med betygsrätt.

Om betygsrätt ska räcka för möjligheten att bedriva sfi kommer således den provning som görs av Skolinspektionen grundas på en bedömning av de krav som framgår av 6 kap. förordningen om vuxenutbildning. En enskild utbildningsanordnare har i dag möjlighet att bedriva sfi på entreprenad oavsett om denne har betygsrätt eller inte. Kommunen har ansvaret för att den enskilde utbildningsanordnaren har de förutsättningar och den kompetens som krävs för att kunna utföra uppdraget. Kommunens kvalitetssäkring av utbildningsanordnaren sker genom de krav som ställs vid en upphandling enligt LOU eller i vissa kommuner genom s.k. auktorisation eller upphandling i form av tjänstekoncession. Utredningen anser att en bedömning av endast betygsrätten inte ger en tillräckligt bred provning av den enskilde utbildningsanordnarens förutsättningar att bedriva sfi.

Det andra alternativet innebär att en enskild utbildningsanordnare skulle bedömas utifrån samtliga krav som skolförfattningarna ställer på sfi, dvs. inklusive kraven för betygsrätt. I skollagen finns ett flertal bestämmelser om krav på utbildningen och dess genomförande som inte uttryckligen kan utläsas av 6 kap. förordningen om vuxenutbildning, men som i viss mån skulle kunna ingå i bedömningen av om utbildningen ”i övrigt är av god kvalitet”. Bestämmelser som inte uttryckligen nämns i 6 kap. vuxenförordningen är exempelvis bestämmelser om kompetensutveckling, tillgång till lokaler som krävs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas, systematiskt kvalitetsarbete, rutiner för klagomål, elevers inflytande över utbildningen, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling samt samarbete med Arbetsförmedlingen. Den provning Skolinspektionen skulle göra av en enskild utbildningsanordnare när det gäller godkännande för etablering skulle

således vara mer omfattande än den som krävs för betygsrätt. Prövningen skulle i princip motsvara de krav som ställs då en kommun bedriver sfi i egen regi.

Utredningens slutsats är att en prövning utifrån betygsrätten inte är tillräcklig för att skapa förutsättningar för en likvärdig sfi. Prövningen av den enskilde utbildningsanordnaren bör i stället göras utifrån dennes förutsättningar att fullt ut följa det regelverk som gäller för sfi. På så vis uppnås ett system som är likvärdigt med det som gäller för fristående skolor och som ställer samma krav på anordnaren oavsett om denne är kommunal eller enskild.

När det gäller fristående skolor har regeringen angett att en aspekt som ska vägas in vid bedömningen av den sökandes förutsättningar är om dennes budget och andra dokument visar att verksamheten i praktiken har förutsättningar att följa gällande föreskrifter, såväl vid etableringen som på sikt.³³ För att en sökande ska godkännas som huvudman för en fristående skola kräver Skolinspektionen att denne ska ha ekonomi för att garantera en varaktig och stabil verksamhet för eleverna.³⁴ Kravet på ekonomisk stabilitet bör enligt utredningens mening även gälla för godkännande av anordnare av sfi. Bedömningen ska dock göras utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för sfi, bl.a. med kontinuerligt intag och en i tid mer begränsad utbildning.

Krav på samverkan om integrationsinsatser

För att samhällets integrationsinsatser ska fungera optimalt är samordning mellan de myndigheter som ansvarar för dessa insatser och enskilda aktörer som utför vissa av insatserna en avgörande faktor. Frågan är om ett krav för att en enskild utbildningsanordnare ska godkännas som huvudman för sfi bör vara att denne åtar sig att samverka med myndigheter som ansvarar för samhällets integrationsinsatser.

Frivuxutredningen³⁵ föreslog att det för tillstånd att anordna sfi skulle krävas att den enskilde utbildningsanordnaren åtog sig att samverka med kommuner och myndigheter som ansvarar för

³³ Prop. 2009/10:165, s. 240.

³⁴ <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Starta-fristaende-skola/>, 2012-11-15.

³⁵ Dir. 2007:32 En fristående vuxenutbildning.

samhällets integrationsinsatser.³⁶ Utbildningsdepartementet tog sedan i en promemoria upp delar av Frivuxutredningens idéer, att en folkhögskola som beviljats betygsrätt för sfi skulle åläggas att samverka med kommuner och myndigheter som ansvarar för samhällets integrationsinsatser.³⁷ Då förslaget senare behandlades i en proposition om sfi i folkhögskolan framförde regeringen att den bedömde att en sådan skyldighet inte borde införas eftersom det skulle innebära ett bredare åtagande än vad bestämmelserna om huvudmannaskap för sfi medför.³⁸

Det är i huvudsak Arbetsförmedlingen och kommunen som har ansvar för integrationsinsatser som kan behöva utformas i samverkan med den som ansvarar för sfi. Behovet av samverkan kvarstår även om utredningens förslag om att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att upphandla sfi för etableringsgruppen genomförs (se kapitel 14). Detta beror dels på att Arbetsförmedlingen även i framtiden ska kunna hänvisa till kommunernas sfi, dels på att även andra personer än de som omfattas av etableringsgruppen läser sfi och samtidigt är anmälda hos Arbetsförmedlingen.

I skollagen finns ett krav på att huvudmannen för sfi i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter, som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. I dag kan en kommun och en folkhögskola som har betygsrätt vara huvudman för sfi. Med utredningens förslag kan även enskilda utbildningsanordnare bli huvudmän för sfi. Därmed kommer bestämmelsen om samarbete med Arbetsförmedlingen även att gälla dessa anordnare. I förarbetena till bestämmelsen framförde regeringen att det var viktigt att olika insatser kunde ske parallellt och inte endast i form av en insats åt gången.³⁹ Det var därför enligt regeringen viktigt att myndigheterna samverkade så tidigt som möjligt så att det inte uppstod målkonflikter kring en individs utbildning och försörjning. Av denna anledning ansåg regeringen att det av skollagen skulle framgå att kommunen i samarbete med

³⁶ SOU 2008:18 Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen, s. 139–141. Betänkandet remitterades inte.

³⁷ Utbildningsdepartementets promemoria En utökad betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare, kommunal överlåtelse av myndighetsuppgifter, sfi i folkhögskola, m.m., dnr 2008/6038/SV.

³⁸ Prop. 2009/10:68, s. 16.

³⁹ Prop. 2005/06:148. 36.

dåvarande länsarbetsnämnden⁴⁰ skulle verka för att eleven gavs möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kunde kombineras med sådana aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning.

Genom skollagens bestämmelse i 22 kap. att huvudmannen för sfi ska samarbeta med Arbetsförmedlingen ligger det inom Skolinspektionen tillsynsuppdrag att granska hur enskilda utbildningsanordnare lever upp till detta krav.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att det inte finns ett behov att ha ett krav på samverkansåtagande för att en enskild utbildningsanordnare ska kunna godkännas som huvudman för sfi. Eftersom enskilda utbildningsanordnare enligt utredningens förslag kan bli huvudmän för sfi kommer de också att omfattas av nuvarande lagstiftning och dess krav på samverkan.

Kommunerna är sedan etableringslagen trädde i kraft den 1 december 2010 skyldiga att erbjuda 60 timmar samhällsorientering till personer som ingår i det så kallade etableringsuppdraget. Samtidigt gjordes samhällsorientering till ett obligatoriskt inslag i etableringsplanen, vilket innebär att i stort sett samtliga i etableringsgruppen också kommer att genomgå samhällsorientering. Den 1 maj 2013 vidgades målgruppen för samhällsorientering. Den omfattar nu även nyanlända anhöriginvandrare som har fyllt 18 men inte 65 år och är folkbokförda i en kommun. De som är medborgare i ett EES-land eller Schweiz eller som går i gymnasieskola är dock undantagna.

Det är viktigt för den enskilde att sfi samordnas med samhällsorienteringen så att kollisioner i schema och med eventuella andra integrationsaktiviteter undviks. I princip alla som är aktuella att genomgå samhällsorientering kommer att studera sfi samtidigt. I kommunernas mottagningsprocess bör vägledning och planering ske så att en samordning mellan sfi och samhällsorientering blir så smidig som möjlig. För etableringsgruppen är det redan så att samhällsorientering ska tas med som ett tidigt och obligatoriskt inslag. Utredningen ser därför ingen anledning att reglera detta i tillståndet till huvudmannen.

⁴⁰ Länsarbetsnämnderna lades ner i januari 2008 och deras uppgifter övertogs av Arbetsförmedlingen.

Sfi och folkhögskolor

Som framgått ovan kan en folkhögskola med betygsrätt bedriva en utbildning som motsvarar sfi. Frågan är om denna modell ska bestå eller om även en folkhögskola bör godkännas som huvudman för sfi. Ett skäl som talar för ett krav på godkännande är strävan efter en likvärdig utbildning oavsett huvudman. Å andra sidan kan det finnas skäl att värna folkhögskolornas självständighet och särart. I förarbetena till bestämmelserna om sfi i folkhögskola framförde regeringen att skälen till förslaget syftade till att öka den enskildes valfrihet.⁴¹ Regeringen menade att folkhögskolans form och pedagogik kunde vara ett bra alternativ till den kommunala utbildningen. Det som ytterligare talade för att erbjuda sfi på folkhögskola ansågs vara att miljön på en folkhögskola borde kunna främja språkinläring. Jag menar att kravet på en likvärdig utbildning väger tungt och att en folkhögskola därför bör bedömas utifrån samma kriterier som övriga enskilda utbildningsanordnare. Att så sker bör inte hindra att folkhögskolan kan bevara sin självständighet och särart. Jag föreslår därför att samma regler ska gälla för att en folkhögskola ska godkännas som huvudman för sfi som för andra enskilda utbildningsanordnare, dvs. att folkhögskolan har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. En folkhögskola ska således inte längre ha rätt att bedriva sfi som en särskild utbildningsform grundat på betygsrätt.

Utbildning som motsvarar sfi för intagna i kriminalvårdsanstalt

I början av 1990-talet fick den myndighet som ansvarar för kriminalvården, i dag Kriminalvården, ansvaret för utbildningen av intagna i kriminalvårdsanstalt. För intagna i kriminalvårdsanstalt får det anordnas utbildning som motsvarar sfi. Sådan utbildning utgör en särskild utbildningsform enligt skollagen och för den ansvarar således Kriminalvården. Utbildningen regleras förutom i skollagen även i 5 kap. förordningen om vuxenutbildning. Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt har även rätt till sfi i sin hemkommun i de fall han eller hon är behörig till sådan utbildning. Kriminalvården fick rätt att anordna utbildning motsvarande sfi genom förordningen (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt trots att

⁴¹ Prop. 2009/10:68, s. 15.

intagna, då som nu, hade rätt till sfi i sin hemkommun. I förarbetena till skollagen, där bestämmelserna nu delvis finns, angav regeringen att det när förordningen infördes var önskvärt med en reglering som innebar att Kriminalvården även fick anordna utbildning som motsvarar sfi. Skälen var att intagna ofta byter anstalt och att det inom vissa anstalter ställs höga krav på säkerhet vid användningen av modern teknik vilket ansågs göra det svårt för de intagnas hemkommuner att ge dem en bra utbildning. Regeringen påtalade även att den utbildning som anordnas av Kriminalvården är likvärdig med motsvarande vuxenutbildning inom det offentliga skolväsendet.⁴²

Jag föreslår att Kriminalvården ska få fortsätta bedriva utbildning som motsvarar utbildning i sfi som särskild utbildningsform. De skäl som angavs då regleringen av Kriminalvårdens möjlighet att bedriva utbildning som motsvarar sfi infördes gäller fortfarande.

Påtagliga negativa följder för kommunen

Ett krav för godkännande av huvudmän för fristående skolor är att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser en gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska även följderna i närliggande kommuner beaktas. Utredningen har övervägt om ett liknande krav ska finnas vid prövning av enskilda utbildningsanordnare för sfi.

Regeringen har i förarbeten till skollagen beskrivit vad som avses med att en etablering får påtagligt negativa följder för lägeskommunen alternativt närliggande kommuner.⁴³ Regeringen har bl.a. framfört att påtagliga negativa följder kan vara att tillkomsten av en fristående skola medför att en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas lägga ned en redan befintlig skola och att detta medför att avståndet till närmaste skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen. Regeringen menade att elevens rätt att välja skola inte fick inskränka sig till en möjlighet att endast välja en fristående skola, utan det måste finnas en reell rätt att välja en kommunal skola. Dessutom fick en etablering enligt regeringen

⁴² Prop. 2009/10:165, s. 520.

⁴³ Prop. 1995/96:200, s. 53.

inte innebära avsevärt ökade kostnader för kommunen till följd av att skolverksamheten bedrivs i mindre effektiv omfattning och med lågt kapacitetsutnyttjande. I senare förarbeten förtydligar regeringen med att Skolinspektionen vid sin prövning också ska utgå från ett elevperspektiv och göra en helhetsbedömning. För att effekter ska kunna uppfylla kravet på att vara påtagligt negativa föreslogs också att de antas bestå på längre sikt.⁴⁴

Jag anser inte att motsvarande krav som gäller för godkännande av huvudmän för fristående skolor avseende negativa följder för kommunen ska gälla för enskilda utbildningsanordnare som önskar bedriva sfi. Argument som har lyfts fram för en prövning av följderna för kommunens sfi-verksamhet, och som utredningen har övervägt, är kommunens möjlighet att garantera en långsiktig sfi-verksamhet utifrån kommunens särskilda förutsättningar och behov. Ett annat argument är att ett kommunalt alternativ för sfi kan borga för att kommunen inte tappar kompetens på området. Argumenten har betydelse mot bakgrund av att kommunen är ytterst ansvarig för att sfi erbjuds de kommuninvånare som har rätt att delta i utbildningen.

Jag anser att man bör göra skillnad mellan vuxenutbildningen sfi och den obligatoriska skolformen grundskolan som anordnas för barn samt gymnasieskolan som anordnas för ungdomar. Målgruppen för sfi är en annan än den för grundskolan och gymnasieskolan. Frågan som bör ställas är om det finns något egenvärde i att kommunen bedriver sfi i egen regi. Utifrån utredningens möten med bl.a. ett flertal kommunrepresentanter, utbildningsanordnare samt deltagare i utredningens expertgrupp och referensgrupp är den generella bilden att det inte finns något sådant egenvärde. Det primära har ansetts vara att det finns ett utbud av sfi som kan möta efterfrågan på orten. Kommunen bör därför i det fall man väljer att erbjuda sfi i egen regi, precis som utbildningsanordnarna, konkurrera om eleverna med den utbildning som erbjuds.

Sammantaget anser jag att det inte bör göras en prövning av om en etablering av en enskild utbildningsanordnare skulle få påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i berörda kommuner.

⁴⁴ Prop. 2009/10:157.

Kommunalt inflytande i fristående skolor och enskilda utbildningsanordnare

Enligt skollagen får ett bolag eller en förening där en kommun äger aktier eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över verksamheten endast godkännas som huvudman för en fristående skola under vissa förutsättningar. En förutsättning är att bestämmanderätten inte enbart får tillkomma en eller flera kommuner eller juridiska personer där en kommun genom ägande eller på annat sätt har ett rättsligt bestämmande inflytande. Andra förutsättningar är att samverkan mellan kommunen och en enskild måste vara nödvändig för att verksamheten ska komma till stånd och att det måste finnas särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll eller utformning. Samma bestämmelse gäller för landstingen.

Bestämmelsen om kommunalt inflytande baseras på förslag från utredningen om lika villkor för fristående skolor, som presenterades i slutbetänkandet Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet (SOU 2008:122). Utredningen konstaterade att Regeringsrätten funnit att skollagen inte hindrar att huvudmannen för en fristående skola är ett bolag som ägs av en kommun.⁴⁵ Ärendet gällde en ansökan att få starta fristående skola från Tom Tits Experiment AB, ett av Södertälje kommun helägt aktiebolag. Mot bakgrund av domen fick utredningen i uppdrag att överväga en reglering av möjligheten för kommunen att vara huvudman för en fristående skola.

Utredningen menade att det fanns ett antal faktorer som talade mot kommunalt ägande i fristående skolor. Det gällde t.ex. den omständigheten att kommunen fattar beslut om ekonomisk ersättning till skolor där kommunen själv har intressen. Kommunen uppträder då både som part och beslutsfattare. Kommunen skulle också ges insynsrätt i en verksamhet de själva bedriver. På motsvarande sätt ansågs kommunen få dubbla uppgifter i fråga om redovisningen av konsekvenserna av den fristående skolans etablering för kommunens offentliga skolväsende. En annan konsekvens som framfördes var att utbildningar vid fristående skolor per definition är öppna för alla står i motsats till den kommunala lokaliseringsprincipen, som inskränker kommunens verksamhet till att i princip endast omfatta de egna kommuninvånarna.

⁴⁵ Regeringsrättens dom den 12 juni 2008 i mål nr 4410-07.

Utredningen ansåg att kommuner som huvudregel inte skulle få vara ägare eller utöva inflytande i en fristående skola. Trots nackdelarna ansåg dock utredningen att det i vissa fall skulle finnas en möjlighet för kommunalt inflytande. Detta gällde om det fanns ett behov av samverkan mellan kommuner och arbetsliv för att kunna tillgodose behovet av vissa typer av utbildningar som annars inte skulle komma till stånd. Behovet ansågs framförallt gälla för yrkesinriktade gymnasieutbildningar. Kommuner skulle därför i undantagsfall få tillstånd att vara delaktiga i en fristående skola om samverkan var en förutsättning för att utbildningen skulle komma till stånd. Dessutom skulle det krävas att utbildningen höjde kvaliteten och utbudet på utbildningen i kommunen eller regionen. En kommun skulle dock inte ensamt kunna ha bestämmanderätten i en fristående skola eftersom det för sådan samverkan ansågs finnas andra typer av samverkan. I propositionen om en ny skollag föreslog regeringen att kommuner som huvudregel inte ska kunna äga en fristående skola⁴⁶. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget som nu finns infört i skollagen.

De argument som utredningen om lika villkor för fristående skolor framförde mot kommunalt ägande i fristående skolor gäller huvudsakligen även för enskilda utbildningsanordnare som önskar bedriva sfi. Argumentet som är kopplat till kommunens konsekvensanalys är dock inte aktuellt eftersom jag funnit att en kommun inte ska ha rätt att yttra sig över konsekvenserna av en etablering av en enskild utbildningsanordnare.

På samma sätt som för fristående skolor kan det finnas behov av samverkan mellan en kommun och en enskild utbildningsanordnare för att få till stånd viss utbildning. Det finns redan i dag möjligheter för kommunen att tillvarata näringslivets expertis och samverka med andra kommuner vid utformningen av sfi.

Trots detta kan det finnas ett mervärde med att ett bolag eller en förening där kommunen äger aktier eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande får bedriva sfi. Vid en samlad bedömning anser jag att det saknas behov av att begränsa möjligheten för en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun eller ett landsting att vara huvudman för sfi. Någon reglering, i likhet med den som gäller för fristående skolor, föreslås därmed inte.

⁴⁶ Prop. 2009/10 :165.

Icke-konfessionell undervisning

Enligt skollagen ska utbildningen vid en skolenhet med offentlig huvudman vara icke-konfessionell, det gäller således för den sfi som kommunen är huvudman för. Att en utbildning ska vara icke-konfessionell innebär att det inte får förekomma religiösa inslag som bön, välsignelse, trosbekännelse, predikan eller annan form av förkunnelse.⁴⁷ För fristående skolor är regleringen inte lika strikt. I dessa skolor ska undervisningen vara icke-konfessionell, men utbildningen får ha en konfessionell inriktning så länge deltagandet är frivilligt. Utbildning är ett vidare begrepp än undervisning och inkluderar, utöver undervisning, även andra verksamheter som till exempel raster, skolmåltider och utflykter.

Det finns i dag ingen reglering som skulle omfatta den sfi som enligt utredningens förslag ska kunna bedrivas av enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för utbildningen. Om det inte införs en bestämmelse som begränsar möjligheten för dessa anordnare att bedriva konfessionell utbildning, kommer de således att ha rätt att bedriva en sådan utbildning. Frågan är om det finns behov av en reglering som begränsar denna möjlighet.

Regeringen har i förarbeten uttalat att det finns en grundläggande skillnad mellan att gå i en offentlig skola och att välja en fristående skola med konfessionell inriktning.⁴⁸ Med beaktande av valfriheten menade regeringen att det borde vara möjligt med en konfessionell inriktning i fristående skolor som innebar att det under skoldagen skulle ges utrymme för konfessionell verksamhet. Det skulle t.ex. vara möjligt att anordna andakter, bönestunder eller annan form av religionsutövning, t.ex. fördjupning inom den egna trosläran som konfirmationsläsning. Det skulle även få förekomma religiösa symboler eller dylikt i inredningen. Regeringen poängterade att bestämmelsen om konfessionella inslag riktar sig till huvudmännen för utbildningen. Den hindrade därför inte att t.ex. elever i kommunala skolor anordnar rastaktiviteter som har konfessionella inslag.

Undervisningen ska således vara icke-konfessionell såväl i en offentlig som i en fristående skola. Enligt regeringen innebar det

⁴⁷ <http://www.skolverket.se/lagar-och-regler/juridisk-vagledning/skolan-och-kyrkan-1.162940>, 2012-11-21

⁴⁸ Prop. 2009/10:165, s. 226.

att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund och vara saklig och allsidig och att det inte fick förekomma några som helst inslag av bekännelsekaraktär.

Sfi är en språkutbildning. En bestämmelse om att undervisningen ska vara icke-konfessionell kan därför synas obehövlig. Samtidigt konstateras att utbildningen är målstyrd. Detta innebär att målen för utbildningen – såsom förmåga att läsa, skriva och tala – är fastställda i en kursplan och att det i huvudsak är upp till professionen att bestämma hur målen ska uppnås. Det är därmed i stora delar huvudmannen och lärarna som bestämmer innehållet i undervisningen och vilka läromedel och texter som ska användas. Även en språkundervisning skulle således kunna vara konfessionell eller ha konfessionella inslag.

Jag anser att samma bestämmelser som gäller för fristående skolor på grundskole- och gymnasienivå bör gälla för enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning som huvudmän för sfi. Jag föreslår således att den undervisning som bedrivs av dessa huvudmän ska vara icke-konfessionell. Vid sidan av undervisningen ska det dock, i likhet med vad som gäller för fristående skolor, finnas möjlighet att ha en konfessionell inriktning. Deltagande i de konfessionella inslagen ska vara frivilligt. Jag vill i samband med detta påpeka att den sfi som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare ska vara öppen för alla (se avsnitt 9.3.6) och att deltagande i konfessionella inslag därför inte får vara ett villkor för mottagande eller fortsatt skolgång. Då en enskild utbildningsanordnare ger in en ansökan till Skolinspektionen om godkännande som huvudman för sfi så bör det anges om avsikten är att utbildningen ska ha en konfessionell inriktning.

Skolväsendet

Skollagen innehåller bestämmelser om skolväsendet. Skolväsendet omfattar i dag skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, komvux, särskild utbildning för vuxna samt sfi och anordnas av det allmänna och av enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem. Med utredningens förslag (se kapitel 7) kommer sfi att inordnas i den kommunala vuxenutbildningen.

Enligt dagens regelverk ingår den sfi som kommunen är huvudman för i skolväsendet. Som framgår ovan föreslår utredningen att en enskild utbildningsanordnare ska kunna godkännas som huvudman för sfi och därmed följer att de också ingår i skolväsendet.

Överklagande

Skolinspektionens beslut om godkännande av en enskild som huvudman för fristående skola och vissa fritidshem får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.⁴⁹ Skollagen saknar bestämmelse om vem som har rätt att överklaga Skolinspektionens beslut. Det framgår dock att Skolinspektionen och den enskilde är motpart till kommunen då kommunen överklagar ett beslut om godkännande av en fristående skola. Då talerätten inte finns reglerad i speciallagstiftning blir allmänna förvaltningsrättsliga principer tillämpliga. Enligt förvaltningslagen (1986:223) kan ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot.

Utredningen föreslår att även Skolinspektionens beslut om godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för sfi ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Samma bestämmelser som gäller för fristående skolor avseende prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten och talerätten föreslås gälla för beslut om godkännande för enskilda utbildningsanordnare. Förvaltningslagen blir därmed tillämplig och det blir Skolinspektionen, förvaltningsrätten och ytterst kammarrätten som avgör vem som ska ha rätt att överklaga Skolinspektionens beslut i ett ärende om godkännande av enskild som huvudman för sfi. Naturligtvis kan den sökande överklaga beslutet. En kommun kan överklaga Skolinspektionens beslut om förvaltningslagens kriterier för talerätt bedöms vara uppfyllda.

⁴⁹ Prövningstillstånd beviljas om det finns anledning att ändra förvaltningsrättens beslut, om rättens avgörande behövs för att ge ledning för hur liknande fall ska bedömas eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Information om kraven för att bedriva sfi

Enligt förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska myndigheten sprida kunskap om vad som krävs för att börja bedriva en sådan verksamhet som avses i 2 kap. 7 § skollagen, dvs. fristående skolor. Jag föreslår att Skolinspektionen även ska sprida kunskap om vad som krävs för att en enskild utbildningsanordnare ska få börja bedriva sfi. Eftersom utredningen föreslår att sfi ska omfattas av 2 kap. 7 § skollagen krävs ingen författningsändring i denna del.

Ett beslut om godkännande upphör att gälla om verksamheten inte påbörjats inom viss tid

Skolinspektionen har inför ansökningsomgången 2012 beslutat att den som godkänts som huvudman för en fristående skola måste starta verksamheten vid ingången av det läsår som ansökan avser. Tidigare har skolstarten kunnat skjutas upp ett år. Förändringen skedde mot bakgrund av den nya bestämmelsen om att Skolinspektionen om möjligt ska fatta beslut i ärenden om godkännande av fristående skolor före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta. Förändringen innebär att huvudmannen har minst tio månader på sig att få i gång verksamheten.

Utredningen menar att det inte bör gå alltför lång tid mellan godkännandet och starten av verksamheten eftersom utbildningsanordnarens förutsättningar att bedriva utbildningen då kan ha förändrats. Det finns alternativa möjligheter att uppnå detta för sfi. Antingen kan Skolinspektionen, så som i dag sker för fristående skolor, sätta en praxis för när verksamheten senast ska påbörjas och därmed även vad som sker om verksamheten inte påbörjas. En praxis som sedan får prövas av förvaltningsrätten och kammarrätten. Alternativt kan en bestämmelse införas som anger när verksamheten senast ska starta och vad som blir konsekvensen om så inte sker. En tydlig reglering bör öka transparensen och rätts-säkerheten, medan en praxis som sätts av Skolinspektionen har större flexibilitet och möjlighet att anpassa sig efter verkligheten. Förutsägbarhet och tydlighet gentemot såväl de enskilda utbildningsanordnarna som kommunerna är viktigt för planeringen av verksamheten. Fördelarna med en reglering överväger, även om det innebär en avvikelse i förhållande till vad som i dag gäller för

fristående skolor. En rimlig tidsgräns för verksamhetens start anses vara tolv månader från beslutet om godkännande, dvs. oavsett om beslutet fattas av Skolinspektionen eller av domstol efter överklagande. Jag föreslår därför att ett godkännande upphör att gälla om verksamheten inte har påbörjats inom tolv månader från beslutet om godkännande av enskild som huvudman för sfi fattades.

Om godkännandet förfaller har utbildningsanordnaren möjlighet att lämna in en ny ansökan. Om en etablering sker inom föreskriven tid gäller dock godkännandet tills vidare.

9.3.5 Tillståndets omfattning

Förslag: Ett godkännande av en enskild som huvudman för sfi ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet.

Ett godkännande ska gälla tills vidare.

Ett godkännande som huvudman för sfi ska även innebära ett godkännande att erbjuda utbildning som motsvarar sfi enligt 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Godkännande för viss utbildning

En fråga är om det bör vara ett krav att en utbildningsanordnare kan erbjuda samtliga studievägar (studieväg 1–3) och kurser (kurs A–D) eller om det bör vara möjligt att bara ha visst utbud. En specialisering, exempelvis på studieväg 1, kan vara bra ur kvalitets-synpunkt. En utbildningsanordnare som nischer in sig på en viss verksamhet kan antas ha större möjligheter att utforma, specialisera och utveckla verksamheten efter den enskildes behov om den är begränsad till viss studieväg än om utbudet ska omfatta samtliga studievägar. Samtidigt har kommunen ansvaret för att sfi ska finnas tillgängligt för de kommuninvånare som har rätt att delta i utbildningen. Om en utbildningsanordnare kan välja vilken eller vilka studievägar de vill erbjuda kan det således uppstå en situation där kommunen måste tillhandahålla en viss utbildning. En sådan situation kan dock även uppstå om det i en kommun helt saknas utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för sfi. Sammantaget anser jag att fördelarna med att en utbildningsanordnare har möjlighet att välja vilka studievägar man önskar erbjuda överväger. Det ska dock inte vara möjligt att endast erbjuda en kurs inom en studieväg.

Godkännande för viss skolenhet

En enskild utbildningsanordnare som vill bedriva sfi kan ha för avsikt att göra detta på en viss plats eller flera platser. Eventuellt har utbildningsanordnaren vid tillfället för ansökan ännu inte bestämt var etablering ska ske. I det perspektivet skulle det vara praktiskt med ett nationellt tillstånd, dvs. ett godkännande att bedriva sfi var som helst i landet. En återkallelse av ett sådant tillstånd kan dock bli problematiskt om utbildningsanordnaren bedriver två eller flera verksamheter och det endast finns skäl att återkalla tillståndet vad avser en verksamhet. Jag anser därför att ett beslut om godkännande bör avse en lokal enhet.

För fristående skolor avser ett godkännande en viss skolenhet. I skollagen definieras skolenhet som av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad.

I förarbetena till skollagen framförs att begreppet skolenhet avser skolan i fysisk bemärkelse, dvs. de byggnader, lokaler och utrymmen utomhus där huvudmannen bedriver sin verksamhet. För att flera byggnader ska anses som en skolenhet krävs att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop. Byggnaderna i en skolenhet ska också ingå i samma administrativa enhet.⁵⁰ Enligt förarbetena följer av definitionen att en skolenhet även omfattar verksamhet som ibland bedrivs t.ex. på en arbetsplats eller i vissa fall på distans. Där framhölls även att en definition av vilken specifik skolenhet som avses är nödvändig exempelvis när någon väljer att söka till en utbildning med enskild huvudman. Vissa remissinstanser framhöll att det finns en otydlighet i begreppet skolenhet. Regeringen instämde i att definitionen inte är uttömmande men menade ändå att det var viktigt att i lagen definiera dessa begrepp.⁵¹

Jag föreslår att även ett godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för sfi ska gälla för en lokal enhet i enlighet med skollagens definition av skolenhet.

Skolinspektionen har i juni 2013 lämnat ett förslag till ändring i Statens skolinspektions föreskrifter (SKOLFS 2011:155) om ansökan om betygsrätt för vuxenutbildning. Ändringen föreslås träda i kraft

⁵⁰ Prop. 2009/10:165, s. 633.

⁵¹ Prop. 2009/10:165, s. 216–217.

den 1 november 2013 och avser 7 § som reglerar ansökan om betygsrätt. Enligt nuvarande lydelse ska ansökan om betygsrätt avse de utbildningar som ska omfattas av tillståndet till betygsrätt, specificerat till kurs och verksamhetsort. Enligt den föreslagna lydelsen ska inte längre verksamhetsort specificeras. Om Skolinspektionen beslutar enligt förslaget anser jag att mitt förslag till reglering av ansökan om godkännande av enskild utbildningsanordnare som huvudmän för sfi bör följa innebörden av den förändrade regleringen för betygsrätt. En ansökan om godkännande av enskild utbildningsanordnare ska i sådant fall inte specificeras till verksamhetsort.

Ett godkännande ska gälla tills vidare

Ett godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för sfi ska gälla tills vidare, i likhet med ett godkännande för en fristående förskola eller skola. Långsiktighet och kontinuitet är viktigt för planering av verksamheten och kvaliteten i utbildningen.

I utbildningsutskottets betänkande *Fristående skolor m.m.* (bet. 2005/06:UbU13) föreslogs att skollagens bestämmelse om att en kommuns tillstånd för enskild som huvudman för förskola kan lämnas tills vidare eller för viss tid skulle tas bort. Förslaget lämnades mot bakgrund av att Lagrådet anfört att något särskilt bemyndigande inte behövdes i detta avseende. Lagrådet framförde samtidigt att ett uttryckligt stadgande i lag krävs om kommunen ska vara förhindrad att meddela tidsbegränsade tillstånd. Riksdagen beslutade i denna del i enlighet med utskottets betänkande (rskr. 2005/06:240).

För fristående skolor gäller ett tillstånd tills vidare, men det finns inte något författningsstöd för detta. En enskild utbildningsanordnare som inte bedriver sfi i enlighet med villkoren för godkännandet kan bli föremål för olika ingripanden från tillsynsmyndigheten, såsom återkallelse av ett godkännande.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att ett godkännande av enskild som utbildningsanordnare för sfi ska gälla tills vidare, men att det saknas skäl att reglera detta i författning.

Betygsrätt och utbildning motsvarande sfi

I dag kan enskilda utbildningsanordnare ansöka om betygsrätt hos Skolinspektionen. Betygsrätten ger utbildningsanordnaren tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet. Utbildningsanordnare med betygsrätt får på uppdrag av juridiska personer anordna utbildning motsvarande komvux, särvox och sfi för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser. En folkhögskola har också möjlighet att bedriva motsvarande sfi som en särskild utbildningsform grundat på betygsrätt.

Kommunerna kan inte ensam behöva efterfrågad vuxenutbildning. Det finns en utbildningsmarknad där olika myndigheter, framförallt Arbetsförmedlingen samt företag och organisationer efterfrågar och upphandlar utbildning som följer de nationella kursplanerna för skolformerna inom vuxenutbildningen. På denna marknad kan kommunerna i dag utifrån lagstiftningen om uppdragsutbildning⁵² mot särskild ersättning erbjuda utbildning som till art och nivå motsvarar utbildning inom skolväsendet. En sådan utbildning inkluderar möjligheten att utfärda betyg. Konkurrensneutraliteten mellan kommuner och enskilda utbildningsanordnare på denna marknad bygger på förhållandet att enskilda utbildningsanordnare också kan erbjuda utbildning motsvarande komvux, särvox och sfi med betygsrätt. Ur ett likvärdighetsperspektiv för de enskilda ska det inte ha någon betydelse var och hur individens lärande ägt rum, så länge utbildningen följer regelverket för skolväsendet ska det vara möjligt att få betyg efter genomförd kurs helt oberoende av om kursen bedrivits inom skolväsendet eller som motsvarande utbildning, hos en kommun eller hos en enskild utbildningsanordnare.

I avsnitt 9.3.4 drar utredningen slutsatsen att om en enskild utbildningsanordnare ska kunna bedriva sfi i valfrihetssystemet är den prövning som görs i dag för betygsrätten inte tillräcklig för att skapa förutsättningar för en likvärdig sfi. Prövningen av den enskilde utbildningsanordnaren bör i stället göras utifrån dennes förutsättningar att fullt ut följa det regelverk som gäller för sfi. På så vis uppnås ett system som är likvärdigt med det som gäller för fristående skolor och som ställer samma krav på anordnaren oavsett om denne är kommunal eller enskild. Den enskilde utbildnings-

⁵² Lag (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall.

anordnaren får på så vis ett godkännande som enskild huvudman inom skolväsendet.

Av detta följer att en enskild huvudman eller folkhögskola inte längre ska kunna få tillstånd för betygsrätt för utbildning motsvarande sfi. För att enskilda utbildningsanordnare fortfarande ska kunna tillhandahålla utbildning motsvarande sfi för uppdragsgivares räkning föreslår jag att ett godkännande som huvudman för sfi även ska innebära ett godkännande att erbjuda utbildning som motsvarar sfi enligt 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

9.3.6 Krav på antagning och öppenhet

Förslag: En enskild utbildningsanordnare som är godkänd som huvudman för sfi ska anta och vara öppen för samtliga elever som har valt att studera hos utbildningsanordnaren och som hemkommunen har tagit emot till utbildningen. Utbildningen får dock begränsas till att avse vissa studievägar och elever som har särskilda behov.

För att det ska bli en verklig valfrihet är det viktigt att eleven blir antagen av den enskilda utbildningsanordnare som hen har valt. För utbildningsanordnarna kan det finnas pedagogiska, praktiska, resursmässiga eller andra skäl för att endast anta ett visst antal elever. Det kan med andra ord finnas ett intresse av att neka antagande med hänvisning till att det är fullt. En fristående grundskola är exempelvis endast skyldig att ta emot elever i mån av plats. Det finns dock en väsentlig skillnad mellan vad som gäller för fristående grundskolor och det föreslagna valfrihetssystemet för sfi, nämligen den att det för fristående grundskolor alltid ska finnas ett kommunalt alternativ, något som utredningen inte har föreslagit när det gäller valfrihetssystemet för sfi. I ett system där ett kommunalt alternativ för sfi-studier saknas är det avgörande att en elev inte kan nekas att studera hos en enskild utbildningsanordnare med hänvisning till att det saknas plats. Kravet på antagande anses därför väga tyngre än de skäl utbildningsanordnare kan ha för att endast anta ett visst antal elever. Om en utbildningsanordnare inte ska kunna neka en

elev att bli antagen till sfi med hänvisning till att det är fullt blir det inte heller aktuellt med bestämmelser om urvalsgrunder.⁵³

Det kan från tid till annan uppstå kapacitetsproblem hos en viss anordnare. Men med den flexibilitet och individanpassning som utredningen föreslår bör dessa kunna hanteras hos utbildningsanordnaren. Anordnaren måste kunna hantera ett kontinuerligt flöde av elever. I antagandet och inslussningen i verksamheten kan det därför behövas en buffert i form av förberedande aktiviteter innan en person kan gå in i ordinarie undervisning. Detta bör dock inte bli något större problem. Incitamenten (se avsnitt 9.5) är tillräckligt starka för utbildningsanordnaren att få eleven genom utbildningen så snabbt som möjligt. Eleven har möjlighet att välja annan anordnare om man inte är nöjd.

Av kravet på antagande följer även ett öppenhetskrav som är grundläggande för att motverka att vissa elever väljs bort samt för att motverka diskriminering och segregation. Öppenhetskravet innebär att särskilda antagningskrav, t.ex. visst etniskt ursprung eller viss församlingstillhörighet, inte får finnas.⁵⁴ För fristående grundskolor och gymnasieskolor har öppenhetskravet vissa undantag som innebär att utbildningen får begränsas. Det innebär att utbildningen får rikta sig till vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd eller en särskild elevgrupp som kräver en särskilt anpassad utbildning eller organisation, exempelvis engelskspråkig undervisning.

När det gäller en folkhögskola med betygsrätt har en person som är behörig att delta i sfi endast rätt att studera vid folkhögskolan om skolan har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den sökande till sin utbildning som motsvarar sfi. Folkhögskolor kan således välja vilka elever de önskar ta in till en viss utbildning och kan därmed exempelvis ha en kurs riktad till bara kvinnor eller personer med viss yrkesbakgrund. Genom denna möjlighet kan folkhögskolor ha en utbildning som är nischad mot en viss individgrupp och därmed särskilt anpassad för de personer som ingår i gruppen.

Jag anser att samma öppenhetskrav bör gälla enskilda utbildningsanordnare som är huvudmän för sfi.

Utbildningsanordnare bör dock i vissa fall kunna få begränsa sin utbildning till vissa målgrupper. Utbildningen bör t.ex. kunna rikta

⁵³ För fristående grundskolor, som ska ta emot sökande i mån av plats, ska urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolinspektion, se 10 kap. 36 § skollagen.

⁵⁴ Prop. 2009/10:165 s. 382.

sig till elever på viss studieväg. En utbildningsanordnare bör även få specialisera sin verksamhet till elever som har särskilda behov. Det är viktigt att dessa deltagare kan få en utbildning som är särskilt anpassad till deras situation och som kan rikta sig exklusivt till denna målgrupp. Det kan exempelvis röra sig om elever som har en funktionsnedsättning. Utredningen understryker dock att en person med en funktionsnedsättning som inte utgör en alltför försvårande omständighet för att kunna delta och tillgodogöra sig utbildningen ska ha möjlighet att välja anordnare via valfrihetssystemet och ska ges det stöd hen har behov av hos denne.

Sammantaget föreslår jag således att en enskild utbildningsanordnare, som är godkänd som huvudman för sfi, ska anta och vara öppen för samtliga elever som har valt att studera hos utbildningsanordnaren och som hemkommunen tagit emot till utbildningen. Utbildningen får dock begränsas till att avse vissa studievägar och elever som har särskilda behov.

9.3.7 Information och överlämnande av kursbetyg till kommunen

Förslag: Enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi ska lämna över betygshandlingar och intyg när det gäller avslutade kurser i utbildningen till elevernas respektive hemkommuner.

Information till kommunen om godkännande av enskild utbildningsanordnare

För att kommunen ska ha kännedom om när en enskild utbildningsanordnares sfi-verksamhet beräknas starta är det viktigt att kommunen i god tid får information om beräknad verksamhetsstart. Detta bör självklart även ligga i anordnarens intresse, inte minst för möjligheten att bli valbar. Mot bakgrund av detta egenintresse menar jag att det saknas skäl att införa en författningsreglerad informationskyldighet för utbildningsanordnarna. Vidare konstateras att Skolinspektionen, eller vid ett överklagande domstolen, bör ge en kopia av ett beslut att godkänna en enskild utbildningsanordnare som huvudman för sfi till den kommun där skolenheten ska vara belägen.

Överlämnande av kursbetyg till hemkommunen

Enskilda utbildningsanordnare som bedriver sfi som huvudmän omfattas, till skillnad från skolor med offentliga huvudmän, inte av offentlighetsprincipen eller skyldigheten att arkivera handlingar. En enskild utbildningsanordnare som bedriver sfi kommer därmed inte att vara skyldig att spara en elevs betygshandlingar.

Enligt förordningen om vuxenutbildning, ska enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt som bedriver en utbildning som motsvarar sfi, eller annan vuxenutbildning, överlämna betygshandlingar och intyg till elevernas respektive hemkommuner. För fristående barn- och ungdomsskolor finns bestämmelser om överlämnade av betygshandlingar i skollagen. För dessa skolor gäller att elevernas slutbetyg eller motsvarande betyg i gymnasieskolan ska överlämnas till den kommun där skolan är belägen. I förarbetena till bestämmelsen om fristående skolor angav regeringen att elever i fristående skolor bör ha samma möjlighet som elever i offentliga skolor att i efterhand kunna begära ut uppgifter om genomförd skolgång, t.ex. om originalbetyget gått förlorat.⁵⁵ Bevarandet av framför allt slutbetyg från någon av de obligatoriska skolformerna och motsvarande handlingar från utbildning på gymnasienivå ansågs vara av stor betydelse med hänsyn till elevens rättssäkerhet.

Utredningen menar att även elever i sfi bör ha samma möjlighet att få tillgång till sina betyg, oavsett om de har studerat i kommunal regi eller hos en enskild utbildningsanordnare. Detta eftersom betygshandlingarna kan vara av stor vikt för den enskilde, inte minst i samband med jobbansökningar. Frågan är dock om betygshandlingarna bör överlämnas till elevens hemkommun eller till skolans lägeskommun. Utredningen menar att en likvärdig hantering inom vuxenutbildningen bör eftersträvas. Jag föreslår därför att enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi ska lämna över betygshandlingar och intyg när det gäller avslutade kurser i utbildningen till elevernas respektive hemkommuner.

⁵⁵ Prop. 2009/10:165, s. 605.

9.4 Utbildning med kommunen som huvudman

Förslag: I skollagen (2010:800) ska bestämmelserna i 20 kap. 3 § ändras. Den nya lydelsen ska ange att kommunerna får tillhandahålla kommunal vuxenutbildning.

De allra flesta kommuner driver i dag sfi i egen regi. Det gäller även de kommuner som har upphandlat en del av verksamheten eller har infört ett valfrihetssystem med auktorisation. Kommunerna blir med utredningens förslag även i fortsättningen skyldiga att erbjuda sfi till alla som har rätt till utbildningen. Detta kan ske antingen med kommunen som huvudman eller hos anordnare som godkänts som huvudmän i valfrihetssystemet. Det är eleven som väljer utbildningsanordnare. Utredningen tar i avsnitt 10.1.2 upp att kommunens mottagningsfunktion bör vara skild från kommunens utbildningsverksamhet, så att mottagningsprocessen blir neutral i förhållande till det val eleven ska göra.

Redan i skollagens andra kapitel slås det fast att kommuner är huvudmän för bl.a. komvux och sfi. Senare i skollagens kapitel som specifikt reglerar komvux anges det att kommunerna ska tillhandahålla komvux. Det finns således ingen annan än kommunen som är huvudman. Följaktligen finns inte heller någon annan än kommunen som kan tillhandahålla utbildningen. I vissa fall kan dock även ett landsting vara huvudman för komvux. Ansvaret att tillhandahålla utbildningen är ålagt kommunen men utförandet kan ske på olika sätt och då inte alltid i kommunens egen regi. Kommunerna kan förutom att erbjuda utbildningen i egen regi använda sig av skollagens möjlighet till entreprenad och samverkan. Att upphandla utförandet av vuxenutbildning är i dag vanligt förekommande, detta genomförs med stöd av LOU. Det finns i dag en stor mängd aktörer som agerar på den marknad som uppstått till följd av kommunernas upphandlingar av vuxenutbildning. Exempel på sådana aktörer är privata företag, organisationer, föreningar och folkhögskolor. Samverkan mellan kommuner används också för att utföra de utbildningsinsatser som följer av kravet att tillhandahålla utbildningen. Oavsett vilken aktör det är som bedriver utbildningen kvarstår alltid kommunen med huvudmannaansvaret. I de fall en kommun överlämnar uppgiften att bedriva undervisningen på entreprenad får kommunen överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift. Kommunen får också

överlämna den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter. Detta senare under förutsättning att entreprenören har fått ett tillstånd enligt förordning (2011:1108) om vuxenutbildning för utbildning motsvarande komvux eller sfi.

I kapitel 7 föreslår utredningen att sfi ska bli en del av komvux. Av detta följer att vissa regleringar som är övergripande för komvux även kommer gälla för sfi. Regleringen att kommunerna ska tillhandahålla komvux är en sådan bestämmelse som kommer gälla för den del av komvux som sfi ska utgöra enligt utredningens förslag.

I det valfrihetssystem som utredningen föreslår kommer det etableras enskilda huvudmän i kommunerna. Detta gör att kommunerna inte längre kommer vara ensamma huvudmän för de utbildningar som bedrivs i kommunerna. Den enskilde sökande blir således inte hänvisad endast till den utbildning som ges i hemkommunens regi. Den som har rätt till sfi ska kunna välja vilken enskild huvudmans utbildning som helst som alternativ till den egna kommunens sfi.

Utredningen menar att införandet av ett valfrihetssystem med fler än kommunerna som huvudmän förändrar kommunernas skyldighet att tillhandahålla komvux. I och med inträdet av nya aktörer som huvudmän saknas skäl att fortsatt ställa krav på kommunal huvudman för vuxenutbildningen motsvarande dagens reglering i skollagen. I avsnitt 9.3.4 under rubriken om påtagligt negativa följder för kommunen redogör utredningen för standpunkten att det inte finns något egenvärde i att en kommun i egenskap av huvudman bedriver sfi. Det primära är att det finns ett utbud av sfi i hemkommunen eller på rimligt avstånd i en annan kommun genom enskilda huvudmän.

Mot denna bakgrund föreslår jag att skollagens krav att kommunerna ska tillhandahålla komvux ändras. I skollagen ska anges att kommunerna får tillhandahålla komvux. Förändringen innebär att det fortsatt ska vara möjligt för kommunerna att bedriva verksamhet som kommunal huvudman som alternativ till enskilda huvudmän i valfrihetssystemet i den egna kommunen. Det är kommunen som själv fattar beslut om i vilka situationer den ska bedriva utbildning som kommunal huvudman. Det ska dock inte vara möjligt för kommunens egenregi att konkurrera om andra elever än de som är folkbokförda i den egna kommunen. Om det i kommunen eller på rimligt avstånd i annan kommun inte finns någon enskild utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för

utbildningen, måste kommunen fortsatt tillhandahålla utbildningen för de som har rätt att delta i utbildningen. Detta kan organiseras antingen genom egenregi, entreprenad (kommer endast gälla vissa delar av komvux, se kapitel 15) eller olika samverkanslösningar med andra kommuner. Utredningen ser inte någon anledning att på annat sätt reglera om och i vilken utsträckning en kommun i egenkap av huvudman ska bedriva utbildning. Ett sådant beslut bör kommunen själv kunna ta utifrån lokala förhållanden.

I och med förändringen av kommunernas skyldighet kommer vuxenutbildningen skilja sig från vad som gäller för övriga delar av skolväsendet. I grund- och gymnasieskolan ska det alltid finnas kommunala alternativ även om det finns enskilda huvudmän etablerade. För komvux blir det enligt utredningens förslag inte tvingande för kommunerna att tillhandahålla utbildning som huvudman om det finns enskilda huvudmän som ett alternativ för de sökande till en utbildning.

9.5 Sfi-pengens utformning och utbetalning

Vid utformningen av sfi-pengen har en viktig utgångspunkt varit att den ska ge enskilda utbildningsanordnare ett tydligt incitament att stödja den enskildes progression i studierna och öka förutsättningarna för att elever kan avsluta utbildningen med godkänt betyg inom rimlig tid.

9.5.1 Dagens ersättningssystem till fristående skolor och folkhögskolor

Det finns i dag en reglering av kommunens bidrag till såväl fristående skolor inom ungdomsskolan som till folkhögskolor som bedriver sfi. Bidraget till fristående skolor, den så kallade skolpengen, beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid beräkning av resurser till motsvarande egen verksamhet. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet för grundskolan och i gymnasieskolan liksom för grundsärskolan och gymnasiesärskolan omfattar undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdeskatt och lokalkostnader. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmåls-

undervisning. Om eleven har antagits till ett nationellt gymnasieprogram, i vissa fall inriktning, som kommunen inte erbjuder fastställs ersättningen utifrån en riksprislista som årligen fastställs av Skolverket för respektive program per elev. Om den enskilde huvudmannen och kommunen inte kommer överens om något annat ska bidraget betalas ut med en tolftedel varje månad.

En folkhögskola med betygsrätt har för en elev som läser sfi rätt till ersättning från elevens hemkommun. Ersättningen ska avse sådant som undervisning, lärmaterial, administration, lokaler samt studie- och yrkesvägledning. Bidragets storlek ska bestämmas med hänsyn till folkhögskolans åtaganden och elevens behov och på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till sin egen utbildning i sfi. Om inte kommunen och folkhögskolan kommer överens om något annat ska ersättningen lämnas för den tid som eleven deltar i folkhögskolans utbildning i sfi och för ett kalenderhalvår i sänder med en sjättedel per månad. Om en kommun inte anordnar någon egen sfi ska ersättningen bestämmas med ledning av Statistiska centralbyråns officiella statistik över kommunernas kostnader för sfi. I vissa fall ska ersättning inte längre lämnas. Det gäller om elevens utbildning har upphört, eleven frivilligt har avbrutit utbildningen, eleven på annat sätt har avslutat utbildningen eller om tillståndet för betygsrätt har återkallats. En kommuns beslut om bidrag till fristående skolor kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns dock inte en rätt att överklaga en kommuns beslut om ersättning till en folkhögskola.

9.5.2 Sfi-pengens utformning och storlek

Förslag: Hemkommunen ska lämna bidrag till en enskild utbildningsanordnare för varje elev som hemkommunen har tagit emot och som har valt utbildningsanordnarens sfi.

Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Grundbeloppet ska bestämmas på samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen sfi och avse undervisning, lärverktyg, administration, mervärdeskatt och lokalkostnader.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever med särskilt kostnadskrävande behov.

En kommun som lämnar bidrag för en sfi-elev ska för den enskilde utbildningsanordnaren kunna redovisa hur bidraget har beräknats.

En kommuns beslut om bidrag till en enskild utbildningsanordnare ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bidraget till enskilda utbildningsanordnare och om kommunal uppgiftsskyldighet med anledning av bidraget.

Som framgår av avsnitt 9.3 har utredningen kommit fram till att kommunen ska finansiera sfi som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi genom en sfi-peng som följer eleven till den anordnare hen har valt. Utredningen menar att det är hemkommunen som ska lämna bidrag till en enskild utbildningsanordnare för en elev som hemkommunen har tagit emot, och där eleven har valt utbildningsanordnarens utbildning. Bidragets storlek ska bestämmas på samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen sfi-verksamhet. En sådan ersättning innebär att man tar hänsyn till att kostnadsstrukturen kan variera mellan olika kommuner. Dessutom har kommunerna redan i dag erfarenhet av att beräkna kostnaderna i den egna verksamheten när det gäller bidrag för en elev som väljer att gå i en fristående skola.

Bidraget som betalas ut till anordnaren, ska avse undervisning, lärverktyg, administration, mervärdeskatt och lokalkostnader.

Viss sfi är dyrare än annan. Det gäller bland annat kurser med yrkesinriktad sfi, ibland kallade för sfx-utbildningar. Dessa utbildningar kommer inte att kunna finansieras inom ramen för ett peng-system. Det är dock utbildningar som gett mycket positiva erfarenheter och kommunerna bör därför även i framtiden ha möjlighet att anordna sådana utbildningar. Med ett peng-system försvinner möjligheten för kommunerna att lägga ut sfi på entreprenad vilket kan göra det svårare att anordna utbildningar i yrkesinriktad sfi. Men med det undantag jag föreslår i skollagen för upphandling av yrkesutbildningar inom komvux bör kommunerna även fortsatt kunna anordna utbildningar där sfi och yrkesutbildningar kombineras, bland annat sfx (se avsnitt 15.3).

Bidraget till anordnaren kan i vissa fall även bestå av ett tilläggsbelopp. Med utredningens förslag finns tydliga krav på utbildningsanordnaren att anpassa utbildningen efter individens behov. Men även om kraven på individanpassning är långtgående kan det ibland finnas behov som är speciella för en viss individ och som är särskilt kostnadskrävande på grund av betydande organisatoriska och ekonomiska svårigheter att förmedla adekvat undervisning. Det kan gälla kostnader för särskild pedagogisk kompetens eller tekniskt pedagogiskt stöd. I dessa fall ska kommunen besluta om ett tilläggsbelopp för att täcka kostnaderna och komplettera grundbeloppet.

Det är kommunen som under mottagandeprocessen bedömer och fattar beslut om tilläggsbelopp. Kommunen bör här också informera individen om det finns utbildningsanordnare som har särskild kompetens att möta de speciella behov den enskilde har.

En kommun som lämnar bidrag för en sfi-elev ska för den enskilde utbildningsanordnaren kunna redovisa hur bidraget har beräknats.

En kommuns beslut om bidrag till en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om bidraget till enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi och om kommunal uppgiftsskyldighet med anledning av bidraget.

9.5.3 Riksprislista för sfi-peng

Förslag: Statens skolverk ska meddela föreskrifter om vilket grundbelopp en kommun ska betala till en enskild utbildningsanordnare i de fall kommunen inte erbjuder sfi i egen regi, dvs. en riksprislista för sfi-peng.

Bedömning: Skolverket och Statistiska centralbyrån (SCB) bör utveckla den statistik som kommunen ska lämna in avseende kostnader för sfi, bland annat genom att se till att kommunerna gör sina beräkningar på samma sätt så att redovisningarna blir jämförbara och transparenta.

Det är troligt att ett sfi-pengsystem kommer att innebära att flera kommuner väljer att helt upphöra med den egna verksamheten. Detta beroende på att elevunderlaget är mera begränsat än för gymnasieskolan. Den ersättning som ska utgå då kommunen inte bedriver någon egen sfi kan därför komma att spela en stor roll i det föreslagna systemet. En riksprislista liknande den som gäller för fristående gymnasieskolor bör därför utformas för sfi-pengen. Ett problem med att upprätta riksprislista för sfi-peng är att genomsnittskostnaderna mellan kommunerna för sfi-elever varierar kraftigt. I den nationella statistiken finns en variation från 10 000 upp till över 100 000 kronor per elev och utbildningsår. Det skulle innebära att en enskild utbildningsanordnares intäkter kan komma att skilja sig med flera tiotusentals kronor om den får elever från olika kommuner. Det är naturligtvis inte rimligt. Till en del beror säkert bristerna i statistiken på kvaliteten i de insamlade uppgifterna och att man räknar på lite olika sätt i kommunerna. Skolverket bör därför utveckla statistiken bland annat genom att föreskriva att kommunerna gör sina beräkningar på samma sätt så att redovisningarna blir jämförbara och transparenta.

Jag föreslår att Skolverket ska meddela föreskrifter om vilket grundbelopp en kommun ska betala till en enskild utbildningsanordnare i de fall då kommunen inte erbjuder sfi i egen regi, dvs. en riksprislista för sfi-peng.

Om väldigt många kommuner väljer att avveckla sin egen sfi-verksamhet kan det paradoxala hända att samtidigt som riksprislistan ökar i betydelse så minskar underlaget för att fastställa den. Därför kan det på sikt innebära att Skolverket måste utveckla andra

beräkningsmetoder för riksprislistan än att basera den på kommunernas genomsnittskostnad. Det är dock inte fallet i dag och bör inte heller bli så inom överskådlig tid. Skolverket bör dock vara uppmärksam på utvecklingen.

9.5.4 Sfi-pengens utbetalning

Förslag: En basfinansiering på tio procent av bidraget betalas ut när eleven påbörjar utbildning på en studieväg och ytterligare tio procent en månad därefter. Resterande del av bidraget ska betalas i lika stora delar när eleven har uppnått betyg för godkänt resultat på varje kurs inom studievägen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur sfi-pengen ska utbetalas.

Utredningen har övervägt om sfi-pengen ska omfatta ett visst antal timmar och/eller om en tidsbegränsning bör införas. Utredningen har kommit fram till att det finns starka skäl att komma bort från ett strikt kvantitativt tidsperspektiv och i stället tillämpa ett mer kvalitativt synsätt som mer fokuserar på elevens progression eller möjlighet till progression i studierna.

Det bör finnas ett tydligt incitament för utbildningsanordnare att stödja elevens progression i studierna, så att dessa kan avslutas inom rimlig tid med godkänt betyg. Därför bör sfi-pengens utbetalning delas upp på ett sådant sätt att progression och godkänt betyg understöds och belönas. Samtidigt har utbildningsanordnarna kostnader också för elever som börjar studera men aldrig når ett godkänt betyg samt även kostnader för elever som efter ett tag väljer att byta utbildningsanordnare. Till en del bör dock sådana kostnader täckas av de pengar man får in på de elever som fullföljer sina studier. Alltså bör pengarna vara lite högre än snittkostnaden för alla elever och utgå efter godkänt betyg hellre än lite lägre och utgå för alla elever oavsett studieresultat. På så sätt kan utbildningsanordnarna få ett något högre täckningsbidrag för framgångsrika elever. Ett täckningsbidrag som då får bidra till att finansiera kostnaderna även för de elever som inte fullföljer med godkänt betyg.

Jag har mot bakgrund av ovanstående resonemang valt att föreslå en peng som utbetalas successivt till utbildningsanordnaren efterhand som eleven når godkänt betyg på de olika kurserna. En

mindre del av pengens bör dock avsättas för basfinansiering som utbetalas till utbildningsanordnaren i början av studietiden.

En annan sak som måste beaktas vid utbetalningen är att kostnaderna för studievägarna skiljer sig åt. Studieväg 1 är klart dyrare än de övriga. Det beror bland annat på att en del av eleverna här är i behov av utbildning avseende läs och skrivinlärning. Men rent generellt har eleverna på studieväg 1 mer bristande skolbakgrund och saknar inte sällan helt studievana.

Jag har också övervägt om det bör införas någon form av tidsbegränsning vad gäller rätten att påbörja och vara kvar i utbildningen. Jag har dock funnit att skälen mot tidsbegränsning överväger (se avsnitt 11.4.2).

Sammanfattningsvis bör följande principer gälla för konstruktionen av ett system med sfi-peng:

- Storleken på pengarna ska baseras på kostnaderna i kommunens egen verksamhet.
- Systemet ska ge en rimlig finansiering för utbildningsanordnaren.
- Systemet ska stimulera progression och premiera betyg.
- Systemet ska ge en viss basfinansiering i början, eftersom utbildningsanordnaren har kostnader också för personer som byter anordnare eller avbryter innan man fått sitt första betyg.
- Pengarna ska beräknas och utgå efter studieväg och förutom basfinansieringen utbetalas efterhand som eleven når godkänt på de olika kurserna.

Sfi-pengen beräknas alltså för varje studieväg för sig. Precis som för ”skolpengen” ska beräkningen baseras på kostnaderna i kommunernas egen verksamhet.

Jag föreslår att sfi ska innehålla samma kurser som i dag men att undervisningen ska ske i sammanhållna studievägar (se kapitel 7). Förslaget innebär att studieväg 1 omfattar alla kurserna A–D, studieväg 2 omfattar kurserna B–D samt studieväg 3 omfattar kurserna C och D. Det ska inte vara, som fallet är i dag, att eleven byter studieväg från 1 till 2 när det är dags att påbörja kurs C eller från 2 till 3 när det är dags att påbörja kurs D.

När sfi-pengen beräknas ska kommunen utgå från att kostnaden för de olika kurserna varierar beroende på vilken studieväg de ges i. I normalfallet är troligen kostnaderna för kurs B högre i studieväg 1 än i

studieväg 2, beroende på att eleverna har kort tidigare utbildning, mindre studievana och därmed i regel en lägre progressionstakt. Samma sak bör gälla för kurs C i studieväg 2 i förhållande till studieväg 3.

Jag föreslår att Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om hur sfi-pengen ska utbetalas. Föreskrifterna bör bygga på de principer jag angett ovan och nedan ger jag ett exempel på hur det kan komma att se ut när bestämmelserna kommer att tillämpas i praktiken.

En viss del av pengan ska alltså betalas ut till utbildningsanordnaren som basfinansiering i början. Tjugo procent av pengan bör avsättas för denna basfinansiering. Den bör fördelas så att hälften – alltså tio procent – betalas ut när eleven valt utbildningsanordnare och påbörjat utbildningen. Sedan bör tio procent betalas ut efter en månad under förutsättning att eleven då är kvar i studier hos utbildningsanordnaren.

De åttio procent som sedan är kvar av pengan bör betalas ut proportionellt efter hand som eleven får godkänt betyg på de olika kurser som ingår i respektive studieväg. För studieväg 1 innebär detta 20 procent efter godkänt på kurs A, 20 procent efter godkänt på B, 20 procent efter C och slutligen resterande 20 procent efter godkänt på kurs D. För studieväg 2 gäller motsvarande en tredjedel efter kurs B, ytterligare en tredjedel efter kurs C och resterande tredjedel efter kurs D. För studieväg 3 delas pengan efter avdragen basfinansiering femtio/femtio mellan kurserna C respektive D.

I nedanstående beräkningsexempel utgås från genomsnitt av de belopp som gäller för två av de tre kommuner som har ett system med auktorisation i dag och där både antal timmar och timpriser redovisas i lista (Helsingborg och Nacka⁵⁶). Det ger nedanstående indikativa nivå på storleken på en sfi-peng för sammanhållna studievägar:

Studieväg 1: 73 130

Studieväg 2: 45 725

Studieväg 3: 26 170

Med den utbetalningsmodell som skissats tidigare blir utfallet med utbetalningar enligt tabell 9.1.

⁵⁶ Kungsbacka är den tredje kommun som tillämpat auktorisation men där gäller en modell med ett rakt timpris för alla studievägar och kurser (55 kronor) och antalet studietimmar bestäms individuellt efter elevens behov. Det gör det svårt att räkna ut en generell peng per studieväg.

Tabell 9.1 Exempel på utfall av sfi-peng

Studie- Väg	Bas	Betyg kurs A	Betyg kurs B	Betyg kurs C	Betyg kurs D	Totalt
1	14 625	14 625	14 625	14 625	14 625	73 130
2	9 145		12 193	12 193	12 193	45 724
3	5 234			10 468	10 468	26 170

I de samråd och diskussioner som utredningen haft med utbildningsanordnare har det framförts en oro för att den föreslagna modellen innebär en hög ekonomisk risk därför att det dröjer innan man får betalt för utbildningsinsatsen. Man har i stället, i första hand önskat, en mer timbaserad ersättning som betalas ut efterhand som studierna framskrider och till exempel faktureras i efterhand varje månad. I andra hand har man föreslagit ett högre basbelopp, så att en större andel av ersättningen betalats ut i början. Man skulle också kunna tänka sig en kombination av utredningens modell och en timbaserad ersättning. Då skulle en norm för antalet undervisningstimmar bestämmas för varje kurs och den fastställda pengarna delas med antalet timmar. Sedan skulle fakturering ske månadsvis i efterhand. När pengarna betalats ut, skulle dock eleven ha rätt att fortsätta sina studier fram till betyg, dock utan att utbildningsanordnaren får någon ytterligare ersättning.

Jag har dock kommit fram till att den modell utredningen föreslår bäst stödjer de mål som utredningen har i form av flexibilitet och individanpassning. De stödjer dessutom en snabb genomströmning och samtidigt för individen bästa möjliga progressionstakt. De förhållanden som styr verksamheten för en sfi-anordnare skiljer sig dessutom stort från fristående skolor på grundskole- och gymnasienivå. En fristående skola har intag vid början av läsåret och eleverna genomför sedan årskurserna enligt ett fast schema. Där skulle en modell liknande den utredningen föreslår onekligen innebära att utbildningsanordnaren får vänta länge på betalningen. Sfi ska dock karaktäriseras av ett ständigt flöde av elever. Varje månad, kanske varje vecka, tillkommer nya deltagare samtidigt som andra slutar med godkänt betyg. Det innebär således att sfi-anordnaren med den föreslagna modellen får ett kontinuerligt flöde av intäkter.

Det har också från utbildningsanordnarna framförts att det kan ta tid innan man får igång detta flöde och att det därför blir en viss

ekonomisk ansträngning vid en etablering av verksamhet. Detta skulle i så fall också ge större och redan etablerade aktörer en konkurrensfördel, eftersom de har större möjligheter till ekonomiskt risktagande. Jag ser dock inte att de affärsmässiga riskerna skiljer sig särskilt mycket från de risker företagare måste ta i de flesta branscher. Man måste investera i lokaler, kompetens och ibland varulager innan man kan räkna med att få betalt från kunderna.

Den exakta fördelningen mellan den del av pengarna som betalas ut som basbelopp i början och den del som betalas ut när eleven nått godkänt betyg, kan naturligtvis diskuteras. Nacka kommun tillämpar till exempel en modell där 25 procent betalas ut vid kursstart, 25 procent om eleven kvarstår i utbildningen efter 12 veckor och slutligen 50 procent när betyg registrerats i kommunens system. Det ger en något större utbetalning i början innan betyg uppnåtts. Utredningens modell är dock huvudsakligen studievägsbaserad medan Nackas är kursbaserad. Det ger en något högre ersättning för kurs B i studieväg 1 än i studieväg 2 samt för kurs C i studieväg 2 än i studieväg 3. Detta med hänsyn till att progressions-takten för de flesta elever är högst på studieväg 3 och lägst på studieväg 1.

Det går inte att på förhand säga exakt vilken ersättningsmodell som fungerar bäst i praktiken. Den kunskapen kan bara erfarenheten ge. Jag har valt att lägga tyngdpunkten i modellen på progression och genomströmning. Skolverket ska enligt mitt förslag ansvara för exakt hur den slutliga utformningen ska se ut. Skolverket bör sedan noga följa utvecklingen och kontinuerligt göra de justeringar som mer erfarenhet och större kunskap kan föranleda. Skolverket bör naturligtvis följa lönsamheten för utbildningsanordnarna och samråda med dessa innan förändringar genomförs.

En annan typ av invändning som kommit upp under utredningens samråd med olika aktörer är att en för stor tonvikt vid progression och erhållet betyg skulle kunna innebära en risk för att elever blir godkända för tidigt. Detta utan att ha uppnått en adekvat kunskapsnivå. Det går inte att helt gardera sig mot den typen av risk. Det finns dock nationella prov i tre av de fyra sfi-kurserna som ger Skolinspektionen möjlighet att bedöma en utbildningsanordnarens seriositet i detta avseende och vid behov vidta nödvändiga åtgärder. De sammanhållna studievägar som utredningen föreslagit innebär också att det skulle uppstå en betydande nackdel för utbildningsanordnaren om man gav eleven

godkänt på en lägre kurs innan denne uppnått kunskapskraven. Förutsättningarna för eleven att klara nästa kurs skulle då försämrats samtidigt som ersättningen till utbildningsanordnaren riskerar att utebli.

Jag har tidigare framhållit att det ska vara möjligt för en elev att byta studieväg när detta bedöms som mest ändamålsenligt för studiernas framskridande. Det kan både gälla ”uppåt” på grund av att studietakten och progressionen är högre än vad som bedömdes som möjlig innan studierna påbörjades och ”nedåt” när eleven av olika skäl kan ha svårt att hänga med i den takt som bedömdes som möjlig innan studierna påbörjades. I bägge dessa fall bör den peng som utgår vara den som bestämdes från början. Det betyder att om en elev byter studieväg så sker ingen justeringen av peng. Detta för att utbildningsanordnaren helt ska fokusera på elevens studietituation och inte på grund av ekonomiska incitament vidta den ena eller andra åtgärden. En undantagsmöjlighet ska finnas om eleven vid flytt ”nedåt” har behov av att gå ytterligare en kurs, t.ex. om en elev som påbörjat studieväg 2 bedöms behöva flyttas och ges möjlighet att läsa även kurs A. Då ska ett bidrag motsvarande peng för den aktuella kursen kunna lämnas.

10 Kommunernas ansvar för information, mottagande, studievägledning m.m.

10.1 Mottagande

Utredningens direktiv säger att kommunerna ska behålla ansvaret när det gäller mottagande till utbildning i svenska för invandrare (sfi). Mottagandet i det föreslagna systemet skiljer sig i vissa delar från vad som gäller i dag och har i andra delar förtydligats eller utökats. Ansvaret för att sfi ska kunna påbörjas inom viss tid har t.ex. lagts på huvudmännen för utbildningen, i stället för som i dag på hemkommunen. Tidsgränserna harmoniseras så att samma tid gäller för samtliga behöriga elever. Vägledning inför elevens val av utbildningsanordnare föreslås vara aktiv och utgå från elevens behov och förutsättningar. Nedan ges en kort beskrivning av hur mottagandet föreslås se ut.

Det är hemkommunen som har det yttersta ansvaret för att den som har rätt att delta i sfi också ges möjlighet att studera hos en utbildningsanordnare. En person som vill delta i sfi ska lämna in en ansökan om deltagande hos sin hemkommun. Hemkommunen gör en bedömning av om den sökande är behörig att delta i utbildningen. Kommunens vägledningsinsatser ska också inkludera aktiv vägledning inför valet av utbildningsanordnare utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Valet av utbildningsanordnare ska göras så snart som möjligt efter att den sökande beviljats deltagande i sfi och i direkt anslutning till valet ska kommunen informera utbildningsanordnaren om detta. Då huvudmannen¹ för utbildningen har fått denna information ansvarar denne för att eleven kan påbörja sfi

¹ I kapitel 9 för utredningen resonemang om och föreslår att en enskild utbildningsanordnare ska kunna godkännas som huvudman för sfi.

så snart som möjligt och senast inom en månad. I samband med valet ska hemkommunen upprätta en individuell studieplan. Den individuella studieplanen följer sedan eleven till den utbildningsanordnare som hen har valt.

10.1.1 Information om rätt att delta i sfi

Bedömning: Det behöver utvecklas bättre insatser för att fler av dem som har rätt att delta i sfi ska få information om detta. Kommunernas webbplatser bör t.ex. innehålla information om sfi på de vanligaste språken och vara lätta att hitta. Utskick till nyinflyttade bör innehålla information om sfi på de vanligaste språken. Statliga myndigheter, särskilt Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, bör också kunna medverka till förbättrad information om rätten till sfi.

Enligt 22 kap. 12 § skollagen (2010:800) ska varje kommun aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen. Kommunerna har alltså en lagstadgad skyldighet att informera och motivera de som har rätt till sfi att också påbörja och delta i den.

Den sökande har alltså på något sätt fått information om att utbildningen finns att tillgå och att man kan ha rätt att delta. Hur denna information utformas och hur den förmedlas är viktiga faktorer för att alla som har rätt till sfi också verkligen får information om utbildningen.

Kommunernas information om sfi

I kommunenkäten har utredningen frågat hur kommunerna informerar om rätten till sfi. Mest förekommande är att Arbetsförmedlingen lämnar information om sfi och kommunen informerar på sin webbsida. Arbetsförmedlingen anges av 92 procent och kommunens webbsida av 88 procent av kommunerna som svarat. Uppsökande verksamhet sker i 20 procent av kommunerna. Minst förekommande är utskick till nyinflyttade som sker i 10 procent av kommunerna. Arbetsförmedlingens höga andel kan förklaras genom myndighetens ansvar att upprätta en etableringsplan där sfi ska ingå som en aktivitet. Detta sker i samband med att Arbetsförmedlingen

genomför etableringssamtal med den nyanlände. I de allra flesta kommunerna i landet finns det nyanlända personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Samtidigt utgör dessa endast en knapp tredjedel av de som kan ha rätt att delta i sfi.

Statens skolinspektion har i en rapport² redovisat hur kommunerna lever upp till sin informationsskyldighet. I tillsynen ingick 39 kommuner där de flesta var mindre kommuner utanför storstadsområdena. Resultatet bör därför betraktas med försiktighet eftersom kommunurvalet inte är helt representativt för kommunkollektivet.

Skolinspektionen redovisar i rapporten att den uppsökande verksamhet som förekommer sällan präglas av systematik och regelbundenhet eller dokumenteras så att det går att följa upp verksamheten och därmed se förbättringsområden. Annonsering sker vid några tillfällen och sällan på annat språk än svenska. Skolinspektionen menar att tillsynen visar att många kommuner kan öka sitt engagemang för att söka upp och motivera nyanlända till att studera svenska och att utveckla flexibla former för detta.

Andel som påbörjat sfi

Enligt statistik som utredningen beställt av Statistiska centralbyrån (SCB) påbörjade totalt 57 procent sfi före utgången av 2011 av de som hade ett första invandringsdatum under 2009 och 2010. Uppgifterna avser personer i åldern 16–55 år. Närmare hälften av den aktuella urvalsgruppen hade alltså inte påbörjat sfi inom minst ett år från invandringen.

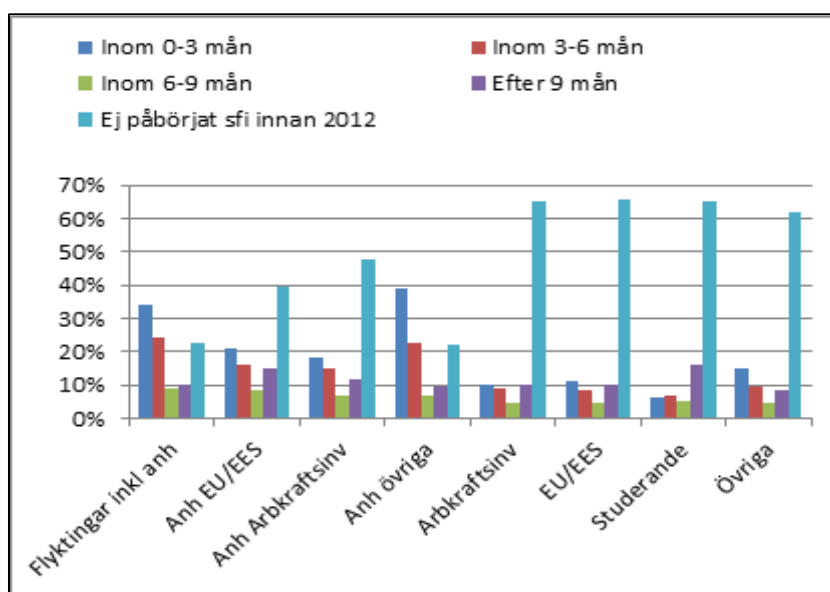
Det finns skillnader i påbörjandet av sfi relaterat till grunden för uppehållstillstånd. Av flyktingar inklusive anhöriga till dessa respektive andra anhöriga påbörjade cirka 75 procent sfi. Av de som inte omfattades av flyktningmottagandet eller var andra anhöriga påbörjade cirka 35 procent sfi. Andra anhöriga kan delas upp i tre grupper. Uppdelningen visar att anhöriga till EU-/EES-medborgare och till arbetskraftsinvandrare påbörjar sfi i mindre utsträckning än andra anhöriga till bosatta i landet. Flyktingar avser här de som haft en introduktionsplan, dvs. de är mottagna i kommunerna före eta-

² Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare (sfi), Skolinspektionen 2011.

bleringsreformens ikraftträdande. Att flyktingar påbörjar utbildningen är kopplat till att de hade en introduktionsplan där sfi normalt utgjorde en aktivitet, men det kan ändå noteras att 22 procent av flyktingar i det här urvalet inte påbörjat sfi inom minst ett år efter invandringen (figur 10.1).

Två tredjedelar av de som inte omfattades av flyktningmottagandet före etableringsreformen eller inte var andra anhöriga tycks inte ha påbörjat sfi. Bland flyktingar och andra anhöriga var det nästan en fjärdedel som inte hade påbörjat sfi inom ett år från invandringen. Etableringsreformen bör ha förbättrat utfallet för flyktinggruppen då ett av kraven på vad en etableringsplan ska innehålla är sfi. Det blir nödvändigt att planera deltagande i sfi för de som har rätt att få en etableringsplan. Utredningen bedömer ändå att det kan finnas anledning att förbättra insatserna för att de som har rätt att delta i sfi ska få bra och ändamålsenlig information om rätten till sfi.

Figur 10.1 Sfi-start för elever med första invandringsdatum under 2009 och 2010



Källa: Beställd statistik från SCB.

Utökad information om sfi för att nå nyinflyttade

Utskick till nyinflyttade skulle kunna vara ett effektivt sätt att nå alla och kan ske på olika språk. Det förutsätter dock att kommuner har kännedom om födelseland och adressuppgift för en nyinflyttad. Skatteverkets folkbokföringsregister innehåller sådana uppgifter. Bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas i folkbokföringsverksamheten finns i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

I propositionen³ som föregick lagen ansåg regeringen att uppgifter om födelseort och nationalitet, av integritetsskäl, inte får användas som sökbegrepp vid sökning i de lokala folkbokföringsregistren. Skatteverkets tjänst Statens personadressregister (SPAR) har bl.a. en aviseringstjänst som går att prenumerera på och som förser kunder med personuppgifter. Mot bakgrund av lagstiftningen lämnas i regel endast namn och adresser ut. Vissa myndigheter, banker och försäkringsbolag har tillgång till ytterligare några uppgifter. Av kommentarer till enkätsvaren framgår att kommuner inte har tillgång till uppgifter om en nyinflyttads födelseland eller nationalitet. Möjligheten att göra direktutskick till nyinflyttade som kan ha rätt att delta i sfi måste därför bedömas som begränsad.

Ett alternativ kan vara att utöka Skatteverkets möjlighet att lämna ut uppgifter. Detta måste dock vägas mot de integritetsskäl för individen som regeringen uttryckt i tidigare sammanhang. Generellt skulle utskick till nyinflyttade dock kunna innehålla information om sfi på de vanligaste språken. De som berörs av informationen får då på det sättet tillgång till den. Kommunerna har visserligen skyldighet enligt lag att informera om sfi men statliga myndigheter bör också kunna medverka till att informationen om sfi når fler. Migrationsverket kan utveckla t.ex. skriftlig information om sfi och i samband med att myndigheten meddelar beslut om uppehållstillstånd lämna sådan information till den aktuella personen. Även Arbetsförmedlingen bör kunna utveckla informationsinsatser om sfi så att det når fler.

³ Prop. 2000/01:33.

10.1.2 Hemkommunens mottagningsprocess

Förslag: Det införs en bestämmelse i skollagen (2010:800) som anger att en ansökan om deltagande i sfi ska ges in till den sökandes hemkommun.

Hemkommunen ska se till att en sökande kan välja en utbildningsanordnare så snart som möjligt efter att den sökande tagits emot till utbildningen. Utbildningsanordnaren kan vara antingen hemkommunen eller en enskild utbildningsanordnare som är godkänd som huvudman för sfi.

Om den sökande väljer en enskild utbildningsanordnare, ska hemkommunen skyndsamt informera utbildningsanordnaren om valet.

Bedömning: Kommunens mottagningsfunktion bör vara skild från den verksamhet som ansvarar för utförandet av kommunens egen sfi-verksamhet.

Varje kommun bestämmer själva hur mottagandet av eleverna organiseras. Utredningen ser ingen anledning att reglera detta. Jag anser dock att mottagningsfunktionen bör vara skild från den verksamhet i kommunen som ansvarar för utförandet av kommunens sfi-verksamhet. En sådan uppdelning är viktig för att tillförsäkra objektivitet och neutralitet i ett system där kommunens egen sfi-verksamhet konkurrerar med enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi.

Kommunerna ska fortsatt vara skyldiga att erbjuda sfi till de personer som har rätt att delta i utbildningen. Det är således alltid kommunen som har det yttersta ansvaret för att en kommuninvånare som är behörig att delta i sfi också ges möjlighet att delta i utbildningen. Om det inte finns någon enskild utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för sfi i kommunen eller på rimligt avstånd i annan kommun måste således kommunen i egenskap av huvudman erbjuda sfi. Vad som ska anses vara rimligt avstånd måste avgöras från fall till fall. Det kan bl.a. bero på geografiska förhållanden och tillgången till kommunikationsmedel.

För kommunal vuxenutbildning finns i skollagen bestämmelser om var en ansökan om deltagande i utbildning ska ges in. En motsvarande bestämmelse saknas för sfi. Utredningen menar att en reglering är nödvändig för tydligheten. Särskilt mot bakgrund av

det valfrihetssystem utredningen föreslår som innebär att inte endast kommunen kan vara huvudman för utbildningen.

När det gäller sfi används i skollagen begreppet anmälan i stället för ansökan. Utredningen menar att begreppet ansökan även bör användas för sfi. Dels för att ett gemensamt språkbruk gynnar tydligheten, dels för att ordet ansökan bättre överensstämmer med att endast den som är behörig har rätt att delta i sfi. Jag föreslår därför att det i skollagen införs en bestämmelse om att en ansökan om att delta i sfi ska ges in till hemkommunen.

En avgörande faktor för att kommunens mottagande ska fungera väl är att individen kan ta del av den information som ges och göra sig förstådd. Det är därför viktigt att kommunen har en god beredskap för att vid behov anlita tolk. De moment som ingår i kommunens mottagande är främst behörighetsbedömning, kartläggning av den sökandes studie- och yrkesbakgrund, bedömning av språkkunskaper, studie- och yrkesvägledning inklusive upprättande av den individuella studieplanen samt därefter vägledning inför valet av utbildningsanordnare. Det är viktigt att dessa moment inte oskäligt fördröjs, eftersom det även skulle innebära en fördröjning av elevens möjlighet att påbörja sfi. Jag föreslår därför att hemkommunen ska se till att den sökande kan välja en utbildningsanordnare snarast möjligt efter det att den sökande tagits emot till utbildningen. Utbildningsanordnaren kan vara antingen hemkommunen eller en enskild utbildningsanordnare som är godkänd som huvudman för sfi.

Utredningen har övervägt om det bör införas en mer preciserad tid för när valet senast ska kunna göras. En fördel med en precisering är att det blir tydligare vilken tid som gäller. En nackdel är risken att en sådan tid blir normerande. Utredningen anser att nackdelen överväger men vill dock understryka att tiden mellan ansökan och den sökandes val som längst bör ta tre veckor och normalt bör vara kortare. Vad som är snarast möjligt måste dock avgöras från fall till fall utifrån varje kommuns och individs förutsättningar. Huruvida kommunen uppfyller sin skyldighet blir en tillsynsfråga för Skolinspektionen.

Om en sökande väljer en enskild utbildningsanordnare bör anordnaren snabbt informeras om detta. Att så sker är viktig för att denne ska kunna förbereda sig för mottagandet. Jag föreslår därför att hemkommunen genast ska informera en enskild utbildningsanordnare om valet.

10.1.3 Tidpunkt för när sfi ska kunna påbörjas

Förslag: Huvudmannen för sfi ska vara skyldig att se till att utbildningen kan påbörjas snarast och senast inom en månad från den tidpunkt huvudmannen fått ansökan och beslutet om att den sökande mottagits till utbildningen.

Det är viktigt att en person som har rätt att delta i sfi kan påbörja utbildningen så snart som möjligt. Utbildning i det svenska språket är viktigt för integrationen, delaktigheten i samhällslivet och etableringen på arbetsmarknaden. Gällande bestämmelser om när en elev senast ska kunna påbörja sfi är av flera skäl problematiska och inte lämpliga i det valfrihetssystem som föreslås. Genom kontakter med kommuner har utredningen erfarit att bestämmelserna är svåra att tillämpa och kan upplevas som orättvisa av eleverna.

Enligt skollagen är det kommunen som är skyldig att se till att utbildningen finns tillgänglig inom viss tid. Sedan införandet av etableringsreformen i december 2010 har kommunerna två tidsfrister att förhålla sig till beroende på om eleven tillhör etableringsgruppen eller inte.⁴ För personer som har rätt att delta i sfi är huvudregeln att utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildningen inträtt, dvs. som huvudregel då personen är folkbokförd. Utbildningen ska senast kunna påbörjas inom tre månader, med undantag för om det finns särskilda skäl. För etableringsgruppen gäller att varje kommun aktivt ska verka för att en nyanländ ska kunna påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildningen hos kommunen. Utredningen om nyanländas arbetsmarknads-etablering föreslog att kommunen skulle vara skyldig att erbjuda sfi till etableringsgruppen inom en månad från kursanmälan.⁵ Regeringen ansåg dock, med utgångspunkt i hur det såg ut då, att det inte var rimligt att anta att alla kommuner kunde leva upp till ett sådant krav.⁶ Regeringen föreslog därför att kommuner aktivt skulle verka för att sfi erbjöds etableringsgruppen inom nämnda tid.

⁴ Etableringsgruppen består av personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, dvs. i huvudsak personer som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande och deras anhöriga.

⁵ SOU 2008:58. Egenansvar – med professionellt stöd.

⁶ Prop. 2009/10:60.

Skolinspektionen har i en rapport framfört att vissa kommuner inte har noterat att etableringsreformen medfört ett striktare krav på kommunernas beredskap att organisera sfi.⁷ Vidare konstaterades att många kommuner hade organiserat sig utifrån tolkningen att deras skyldighet att erbjuda sfi inom tre månader gäller från det att individen anmält sig.

Enligt dagens bestämmelser är det alltså kommunen som är skyldig att se till att sfi kan påbörjas inom viss tid. En sådan ordning är adekvat då det i dag huvudsakligen är kommunen som är huvudman för sfi.⁸ I det föreslagna valfrihetssystemet kan enskilda utbildningsanordnare godkännas som huvudmän för sfi. I ett sådant system bör det ligga på huvudmannen för sfi att se till att utbildningen kan påbörjas inom viss tid. Detta oavsett om huvudmannen är en kommun eller en enskild utbildningsanordnare.

Utredningen anser även att det behövs en ändring av bestämmelserna om när sfi senast ska kunna påbörjas och menar att en harmonisering av tiderna är att föredra. Samma bestämmelse bör gälla oavsett om eleven tillhör etableringsgruppen eller inte. Frågan är då vilken tidsgräns som ska gälla och från när den ska beräknas. En tidsgräns som räknas från folkbokföringen anses mindre lämplig. Detta bl.a. eftersom möjligheten att erbjuda sfi inom den givna tidsgränsen minskar ju längre en person dröjer med att ansöka om deltagande i sfi efter folkbokföringen. En tidsgräns som utgår från kursanmälan hos kommunen anses inte lämplig i ett system där huvudmannen, och inte som i dag kommunen, ska vara skyldig att se till att sfi kan påbörjas inom viss tid. Vid en kursanmälan, eller ansökan, har den sökande normalt inte valt utbildningsanordnare och en enskild anordnare har då inte heller kännedom om att plats ska beredas för en elev. Eftersom en enskild utbildningsanordnare inte råder över tiden mellan ansökan och informationen om valet är det inte heller rimligt att räkna in den tiden.

En lämplig tidpunkt att utgå ifrån är när utbildningsanordnaren har informerat om att en elev har valt att delta i sfi hos denne. Enligt utredningens förslag ska kommunen informera utbildningsanordnaren om valet i direkt anslutning till den sökandes val (se avsnitt 10.1.2). Huvudregeln bör vara att utbildningen ska kunna

⁷ Skolinspektionen, Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare (sfi), rapport 2011-12-29, dnr 40-2010:2855. Den riktade tillsynen över sfi omfattade 39 kommuner.

⁸ En folkhögskola kan vara huvudman för utbildning som motsvarar sfi, men är då inte bunden av bestämmelsen om när utbildningen senast ska kunna påbörjas.

påbörjas så snart som möjligt efter det att utbildningsanordnaren har informerats om valet. Det finns ett tydligt incitament för enskilda utbildningsanordnare att ta emot elever så snart som möjligt genom den sfi-peng utredningen föreslår ska lämnas per elev (se avsnitt 9.3). Det bör även finnas en mer precis tid för när utbildningen senast ska kunna påbörjas. Utredningen anser att en lämplig tid är en månad från det att utbildningsanordnaren informerats om den sökandes val.

För etableringsgruppen innebär förslaget att utbildningsanordnaren blir skyldig att se till att individen kan påbörja sfi inom en månad, en skärpning jämfört med dagens reglering som anger att kommunen endast ska verka för att sfi kan påbörjas inom denna tid. Visserligen har tidpunkten från när beräkningen ska ske förskjutits från kursanmälan till då en utbildningsanordnare får information om en elevs val, men tiden däremellan beräknas bli kort.

Utredningen har övervägt om det bör finnas en möjlighet för utbildningsanordnare att skjuta upp sfi-starten efter den föreslagna tidsgränsen om det finns särskilda skäl. I dagens system finns en sådan möjlighet när det gäller kravet att göra sfi tillgängligt inom tre månader. Regeringen har i förarbetena gett exempel på vad sådana skäl kan vara.⁹ Ett skäl kan vara att det till en kommun inom en nära framtid väntas anlända invandrare som lämpligen kan ingå i samma undervisningsgrupp. Utredningen anser inte att de skäl regeringen lyfte fram är sådana att sfi-starten bör kunna fördröjas utöver den föreslagna tidsgränsen.

Sammantaget föreslår jag att huvudmannen för sfi ska vara skyldig att se till att utbildningen kan påbörjas snarast möjligt och senast inom en månad från den tidpunkt huvudmannen fått del av ansökan och beslutet om att den sökande mottagits till utbildningen. Precis som i dag kommer det att ligga inom Skolinspektionens tillsyns- och kvalitetsgranskningsansvar att se till att huvudmännen uppfyller detta krav (se kapitel 12).

⁹ Prop. 1993/94:126.

10.1.4 Kartläggning och studie- och yrkesvägledning

Förslag: Skollagen (2010:800) ändras så att hemkommunen ansvarar för att elever inom sfi ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning. Hemkommunen ska utifrån den enskildes behov och förutsättningar ge vägledning vid valet av utbildningsanordnare.

Statens skolinspektion ska ges i uppdrag att upprätta en nationell databas med information om enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi.

Det är angeläget att den som är behörig att delta i sfi får ett bra och informativt mottagande samt tillgång till studie- och yrkesvägledning före valet av utbildningsanordnare. Samtidigt med Sfi-utredningen har en översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå gjorts av GRUV-utredningen (SOU 2013:20). En del av GRUV-utredningens uppdrag var att för hela vuxenutbildningen, dvs. även sfi, analysera och föreslå åtgärder för att förbättra studie- och yrkesvägledningen, utveckla användningen av den individuella studieplanen och förbättra tillgången till och kvaliteten på valideringsinsatser. Mot bakgrund av utredningarnas uppdrag kommer Sfi-utredningen främst att koncentrera sig på de behov som uppstår i dessa delar med anledning av utredningens förslag om ett valfrihetssystem för sfi. Sfi-utredningens förslag anses i princip inte påverka bestämmelserna om validering. Mot bakgrund av GRUV-utredningens uppdrag kommer utredningen därför inte att beröra validering. För att Sfi-utredningens och GRUV-utredningens bedömningar och förslag i dessa delar ska gå i samma riktning och inte motverka varandra har samråd skett mellan utredningarna under utredningsarbetets gång.

Kartläggning

Av Skolinspektionens granskning av sfi 2010 framgår att en majoritet av kommunerna gjorde en kartläggning av den enskildes bakgrund i samband med inskrivningen vid sfi.¹⁰ Kartläggningen innehöll vanligtvis studie- och yrkeserfarenheter, språkkunskaper, familjesituation och intressen. Vidare konstaterades att kartläggningen vanligen utgör en grund för placering på studieväg och kurs. I en rapport av Statskontoret, som gavs ut 2009, angavs att myndighetens kommunbesök tydde på att sfi-deltagarna i de allra flesta fall kartlades på ett mer eller mindre formaliserat sätt.¹¹ Kartläggningarna genomfördes oftast i form av intervjuer, intagningsamtal eller skriftliga tester. En del anordnare hade introduktionskurser i vilka nybörjarna kartlades i syfte att kunna placeras på rätt nivå. Denna bild överensstämmer med den information Sfi-utredningen har fått och de observationer som gjorts vid genomförda kommunbesök. Vid dessa besök och via övriga kontakter utredningen haft med kommuner och utbildningsanordnare har det vidare framkommit att det framför allt är språklärare med erfarenhet av språkbedömning och/eller studie- och yrkesvägledare som tillsammans med eleverna genomför kartläggningen.

Enligt kursplanen för sfi¹² ska en bedömning av på vilken nivå en elev ska påbörja sina studier utgå från en kartläggning av personens kunskaper, förutsättningar och vad som i övrigt kan ha betydelse för möjligheterna att uppfylla kraven. Enligt utredningen är det viktigt att kartläggningen inför bedömning av på vilken studieväg den enskilde ska påbörja sfi inte endast baseras på dokumentation eller muntliga uppgifter om studiebakgrund och andra erfarenheter. För att bli så korrekt som möjligt bör nivåbedömningen baseras på en samlad praktisk bedömning av den enskildes förutsättningar att lära sig det svenska språket. I samband med kartläggningen ska även en bedömning göras av om individens tidigare kunskaper och kompetens bör valideras och/eller om hen bör göra en prövning av sina kunskaper.

Skolinspektionen har när det gäller personer i behov av särskilt stöd konstaterat att kommuner, utbildningsanordnare och lärare

¹⁰ Skolinspektionen. Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål. Rapport 2010:07.

¹¹ Statskontoret. Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare. Rapport 2009:2.

¹² Förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för utbildning i svenska för invandrare.

inom sfi ofta brister när det gäller kunskaper, metoder och verktyg för att utreda behovet av särskilt stöd hos elever med begränsade kunskaper i det svenska språket. En samverkansgrupp¹³ för sfi och personer med funktionsnedsättning har för utredningen lyft problemet att det ofta tar mycket lång tid att identifiera enskilda personers behov av särskilt stöd grundat på icke synliga funktionsnedsättningar, såsom syn- och hörselnedsättning. Det är viktigt att det i kartläggningsarbetet ges möjlighet att ta in kompetenser från andra professioner för att utreda den enskildes behov av särskilt stöd och inte förlita sig på att den enskilde själv ska berätta om sin funktionsnedsättning. Det är inte ovanligt att individen själv inte önskar prata om sin funktionsnedsättning, vilket exempelvis kan bero på att hen skäms för funktionsnedsättningen eller tror att samhällets kännedom om funktionsnedsättningen på något sätt kan vara missgynnande. Samverkan med andra myndigheter och aktörer är självklart viktigt för att få kunskap om individens behov i dessa sammanhang.

Det är under mottagningsprocessen som kommunen bedömer om det finns behov av att lämna tilläggsbelopp till den utbildningsanordnare eleven väljer. Ett sådant tilläggsbelopp (se avsnitt 9.5.2) ska lämnas för elever med speciella särskilt kostnadskrävande behov och komplettera grundbeloppet. Det kan gälla kostnader för särskild pedagogisk kompetens eller tekniskt pedagogiskt stöd. När en sådan bedömning görs redan innan eleven väljer utbildningsanordnare bör kommunen i samband med detta i vägledningen inför val av utbildningsanordnare informera individen om det finns utbildningsanordnare som har särskild kompetens att möta dessa speciella behov. Det kan ibland vara svårt att i ett så tidigt skede som i mottagningsprocessen identifiera speciella särskilt kostnadskrävande behov. I en del fall behöver eleven befinna sig i studier under en period innan detta kan klarläggas. För en sådan elev kan naturligtvis en utbildningsanordnare ta upp en diskussion med elevens hemkommun angående uppmärksammade behov som kan vara av den karaktären att det krävs ett tilläggsbelopp för att täcka särskilt kostnadskrävande insatser.

¹³ Samverkansgruppen för sfi består av SIOS (Samarbetsorgan för Etniska Organisationer i Sverige), HRF (Hörselskadades Riksförbund), DHR (Delaktighet, Handlingskraft, Rörelsefrihet), Synskadades Riksförbund, Dyslexiförbundet och FUB (Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning).

Som redovisats finns det en variation av processer för hur kartläggningsarbetet genomförs i kommuner och hos utbildningsanordnare. Utredningens bedömning är att hanteringen av kartläggningsarbetet utgår från lokala förhållanden. Som tidigare nämnts regleras kartläggningen i kursplanen för sfi. Jag avser inte lämna några förslag i denna del.

Studie- och yrkesvägledning

I förarbetena till skollagen framförde regeringen att en förutsättning för att eleverna ska kunna utnyttja den stora frihet och de möjligheter till egna val som erbjuds är att de får en adekvat information om utbildningsutbud och valmöjligheter, såväl utifrån sina intressen och förutsättningar som i förhållande till arbetsmarknadens behov.¹⁴ När det gäller vuxenutbildningen konstaterade regeringen att vägledningen har en dubbel funktion, dels att vägleda personer som redan befinner sig i studier, dels att vägleda presumtiva deltagare. Vägledning och information ansågs i dessa sammanhang vara viktiga för att den enskilde ska kunna få den utbildning som hen har behov av eller önskemål om.

Den vägledning som eleven får inför valet av utbildningsanordnare är endast en del av den studie- och yrkesvägledning som eleven ska ha tillgång till. Eleven ska inte endast få vägledning inriktat mot sfi-studier, utan det samlade utbildningsbehovet ska ses över och planeras utifrån individens behov och önskemål. En bedömning ska t.ex. göras av om sfi bör kombineras med annan utbildning, så som andra kurser inom den kommunala vuxenutbildningen. För detta krävs kunskap om tillgängliga alternativ och vägledning beträffande vilka utbildningar och utbildningsanordnare som bäst knyter an till individens behov och förutsättningar. För att kunna göra ett väl avvägt och utifrån individuella behov och förutsättningar anpassat val behöver information och vägledning vara oberoende, objektiv och konkurrensneutral i förhållande till utförarna. Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för studie- och yrkesvägledning inför såväl som under studiernas gång. I kapitel 9 föreslår jag att de utbildningsanordnare som blir godkända att bedriva utbildning i valfrihetssystemet också ska ha status av huvudmän för utbildningen. För att så långt möjligt stärka oberoendet i väg-

¹⁴ Prop. 2009/10:165.

ledningsinsatserna behöver ansvaret för vägledningen ligga på annan än huvudmannen. Mot denna bakgrund menar utredningen att det i stället för huvudmannen ska vara kommunen som ansvarar för att erbjuda vägledningsinsatserna. Eleverna ska när som helst kunna återkomma till kommunens mottagningsfunktion för att få en oberoende vägledning inför nya uppkomna valsituationer.

Information och vägledning vid val av utbildningsanordnare

I det valfrihetssystem med statlig tillståndsprövning av enskilda utbildningsanordnare som utredningen föreslår ska den enskilde fritt kunna välja anordnare av utbildningen, dvs. såväl den som eventuellt bedrivs av kommunen som av en enskild utbildningsanordnare. En enskild utbildningsanordnare ska vara valbar oavsett var i landet utbildningen bedrivs. En förutsättning för att ett sådant valfrihetssystem ska få de positiva effekter som systemet syftar till, bl.a. vad gäller flexibilitet och individanpassning, är att den enskilde har en verklig möjlighet att välja utförare. Detta ställer krav på den information och vägledning som ges till den som ska utnyttja tjänsten.

En ansökan om att få delta i sfi görs i den sökandes hemkommun, som beslutar om den sökande ska tas emot till utbildningen utifrån rätten att delta som regleras i skollagen. Kommunens ansvar för mottagandet bör i linje härmed även inkludera ett ansvar för att den som har rätt att delta i utbildningen ges information och vägledningen inför val av utbildningsanordnare av sfi.

Frågan är vilka krav som kan ställas på den information som ges till den enskilde i ett valfrihetssystem. Enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), som tillämpas för vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänst, ska den upphandlande myndigheten till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten har tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Utredningen menar att det även i ett valfrihetssystem med enskilda utbildningsanordnare är viktigt att informationen utformas utifrån dessa kriterier.

I ett valfrihetssystem enligt utredningens förslag finns en faktisk möjlighet för den enskilde att välja en enskild utbildningsanordnare oavsett var i landet denne är etablerad. Av praktiska skäl är dock valfriheten i realiteten inte så omfattande. Majoriteten av eleverna kan

antas välja en utbildningsanordnare som ligger i närheten av dennes bostad, eller eventuellt arbetsplats. Det är därmed varken meningsfullt eller rimligt att informera en sökande om samtliga utbildningsanordnare som har rätt att bedriva sfi. Normalt bör informationen kunna koncentreras till de enskilda utbildningsanordnare som finns i den sökandes hemkommun och eventuellt i närliggande kommuner. För att kommunen ska kunna ge en individanpassad information bör de dock ha kännedom om samtliga utbildningsanordnare som har godkänts för etablering i landet. En utbildning som finns i en helt annan del av landet kan vara av intresse för den enskilde, exempelvis för att den riktar sig till personer med särskilda behov. Det kan exempelvis röra sig om elever med funktionsnedsättning. Jag föreslår därför att Skolinspektionen ges i uppdrag att upprätta en nationell databas med information om enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi.

I den valsituation som ett valfrihetssystem innebär räcker det dock inte med information om utbudet, utan eleven måste även ges vägledning, dvs. ges den hjälp och det stöd som krävs för att kunna göra ett initierat val. Valet måste dock alltid vara den enskildes. Vägledaren måste vara objektiv och konkurrensneutral i förhållande till utförarna och får inte otillbörligt gynna eller favorisera någon utbildningsanordnare. Kommunen måste vara trovärdig i sin vägledning så att samtliga utförare kan känna tillit till att konkurrensen sker på lika villkor. Information och vägledning som inte är konkurrensneutrala motverkar syftet med ett valfrihetssystem. Samtidigt måste vägledningen vara så aktiv att den kan ligga till grund för ett val där den enskildes behov och önskemål på bästa sätt tillgodoses. Vissa enskilda utbildningsanordnare måste därför kunna diskuteras fram som särskilt lämpliga för en viss sökande.

Det är självklart även viktigt att informationen och vägledningen anpassas till målgruppen, dvs. eleverna i sfi. En heterogen grupp som består av individer som kommer från vitt skilda länder och kulturer med skiftande yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund. Deras vistelsetid i Sverige kan skilja sig markant åt och de har varierande kunskaper i det svenska språket, om det svenska utbildningssystemet och om hur det svenska samhället och arbetslivet fungerar. Vissa har tvingats fly från sitt hemland på grund av tortyr eller annan kränkande behandling. Informationen och vägledningen måste anpassas utifrån dessa faktorer, vilket ställer stora krav på vägledaren och att tolk vid behov anlitas för att öka förutsättningarna för en god kommunikation och för att undvika miss-

förstånd. Några kan också lida av fysisk eller psykisk ohälsa, såsom posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) eller andra traumarelaterade symtom och kräver därför ett särskilt hänsynstagande.

Information och vägledning inför val av utbildningsanordnare kan givetvis även ges på andra sätt än genom enskilda vägledningssamtal, exempelvis på kommunernas webbsidor och andra webbsidor, i broschyrer och annat skriftligt material, genom att informationsmaterial distribueras till hemadresser samt muntligen vid mässor och i andra sammanhang där möten sker. Men sådana insatser ska mer ses som ett komplement till den personliga vägledningen än som en ersättning.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att hemkommunen vid valet av utbildningsanordnare ska ge den enskilde vägledning utifrån dennes behov och förutsättningar.

Ickevalsalternativ

När det gäller den enskildes val av utbildningsanordnare för sfi har utredningen föreslagit att kommunen ska tillhandahålla en aktiv vägledning utifrån individens förutsättningar och behov. Vägledningen ska alltid utgå från individen och måste därför anpassas även till de personer som har särskilt svårt att välja.

Enligt LOV ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ för den enskilde som inte väljer leverantör. I förarbetena till LOV framförde regeringen att kommunen och landstingen, med hänsyn till att valet är svårt att göra och det finns människor som inte vill eller kan välja, ska tillhandahålla ett s.k. ickevalsalternativ.¹⁵ Regeringen framförde vidare att den upphandlande myndigheten i förväg ska bestämma vad som gäller om den enskilde inte väljer. Samtidigt konstaterades att viktning eller rangordning inte är tillåtet i ett valfrihetssystem. Då Arbetsförmedlingen tillhandahåller sitt valfrihetssystem för etableringslotsar ska den tillämpa LOV, vilket innebär att det ska finnas ett ickevalsalternativ. Arbetsförmedlingen använder sig då av den s.k. närhetsprincipen.

Utifrån utredningens erfarenheter, genom bl.a. studiebesök och diskussioner med utredningens referensgrupp, och mot bakgrund av den aktiva vägledning som föreslås bedömer jag att det saknas behov av ett ickevalsalternativ vid valet av utbildningsanordnare.

¹⁵ Prop. 2008/09:29, s. 99.

10.1.5 Den individuella studieplanen

Förslag: Elevens hemkommun ansvarar för att en individuell studieplan upprättas, följs upp och vid behov revideras i allt som rör elevens övergripande planering av studierna. Huvudmannens rektor ansvarar för att den individuella studieplanen kontinuerligt följs upp och vid behov revideras i allt som rör utbildningens genomförande.

Innehållet i den individuella studieplanen för sfi ska utökas. Planen ska förutom uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna även innehålla information som är av betydelse för planeringen av studierna, elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven för den eller de kurser eleven deltar i samt hur utbildningen anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Vidare ska skälen för avbrott, utbildningens upphörande och byte av utbildningsanordnare anges i den individuella studieplanen. Vid avbrott i utbildningen ska det även framgå om avbrottet skett med huvudmannens samtycke.

Om utbildningen upphör på grund av otillräcklig progression eller avbryts, ska huvudmannen förvara den individuella studieplanen i minst tre år från den dag då utbildningen upphörde eller avbröts.

En person ska kunna få en kopia av sin individuella studieplan av den huvudman som senast bedrev personens utbildning, även om det är en enskild utbildningsanordnare. Det ska vara möjligt under den tid som huvudmannen är skyldig att förvara den individuella studieplanen, dvs. tre år.

Bedömning: Statens skolverk bör meddela föreskrifter om den individuella studieplanen för sfi.

Den individuella studieplanen

Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska den individuella studieplanen utarbetas i samverkan med eleven och eleven ska i samband med upprättandet erbjudas studie- och yrkesvägledning. Det är dock långt ifrån så i dag att den individuella studieplanen utarbetas tillsammans med en professionell vägledare. Av utredningens enkätundersökning framgår att den individuella

studieplanen upprättas tillsammans med en studie- och yrkesvägledare i drygt hälften av de tillfrågade kommunerna.

I Skolverkets stödmaterial till den individuella studieplanen inom vuxenutbildningen framförs att en väl genomtänkt individuell studieplan ger eleven själv en tydlig bild av planerade studier men också de berörda utbildningsverksamheterna, även om utbildningen genomförs av flera olika anordnare.¹⁶ Vidare anges att de individuella studieplanerna kan utgöra underlag för huvudmannen i arbetet med att planera, följa upp och utvärdera verksamheten. Den individuella studieplanen är inte någon garanti för att studierna utgår från elevens behov, förutsättningar och mål, men den är en viktig förutsättning för att så ska ske.

Utredningen menar att den vägledning eleverna erbjuds inte endast ska inriktas mot sfi, utan det samlade utbildningsbehovet ska ses över och planeras utifrån individens behov och önskemål. För elever som kommer läsa sfi-kurser parallellt med andra kurser inom komvux bör dessa studier samordnas i en och samma individuella studieplan. Detta gäller även om kurser läses hos fler än en utbildningsanordnare. En gemensam studieplan bidrar till att eleven får en sammanhållen och överblickbar utbildning och därmed en tydligare målbild vilket förenklar för eleven att nå sina mål med studierna.

Enligt förordningen om vuxenutbildning ska eleven erbjudas studie- och yrkesvägledning i samband med utarbetandet av den individuella studieplanen. Utredningen föreslår att hemkommunen ska ansvara för att erbjuda studie- och yrkesvägledning inför studiernas början. Detta gör att utredningen också anser att det ska vara hemkommunen som ansvarar för upprättandet av studieplanen och inte som i dag rektorn. Om elevens hemkommun ingår i ett kommunalförbund eller motsvarande kan kommunen ha överlåtit mottagandet av sfi till kommunalförbundet, som därmed ansvarar för att den individuella studieplanen upprättas. Då den individuella studieplanen har upprättats ska planen följa med eleven till den utbildningsanordnare han eller hon har valt. Det är här viktigt att tydligt särskilja de olika ansvar som ligger på kommunen respektive utbildningsanordnarna. Utredningen vill poängtera att det alltid är kommunen som ansvarar för de insatser som är kopplade till olika

¹⁶ Skolverket, Individuell studieplan inom vuxenutbildningen, stöd för tillämpning inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare, 2012.

vägledningsinsatser. Det vill säga ansvara för säkerställandet av en helhetssyn i elevens utbildningssituation. Det kan t.ex. röra sig om vägledning inför val av olika kurser och olika utbildningsanordnare. Ansvaret omfattar även sådant som behörighetsbedömning och upprättande av den individuella studieplanen. Men också att studieplanen följs upp och revideras t.ex. när eleven byter utbildningsanordnare eller väljer ytterligare kurser. Utgångspunkten för att kommunen ska ansvara i dessa frågor är principen om en oberoende vägledning.

Enligt dagens regelverk ska den individuella studieplanen vid behov revideras. Utredningen anser att detta är otillräckligt och menar i stället att den individuella studieplanen bör följas upp kontinuerligt och revideras vid behov. Ansvaret för det kontinuerliga studieplansarbetet bör ligga på rektor hos utbildningsanordnaren. I takt med att individanpassning och flexibilitet får allt större betydelse inom sfi, kan det kontinuerliga studieplansarbetet komma spela en avgörande roll i arbetet med att stödja och tillvarata elevernas varierande utbildningsbehov. Det är vidare viktigt att eleven ges inflytande över planeringen av studierna, såsom undervisningens utformning, studieform och studieomfattning.

I inledningsfasen av utbildningen har rektor enligt läroplanen för vuxenutbildningen¹⁷ ett särskilt ansvar för att eleverna får information inför utbildningens början, en väl utformad introduktion i utbildningen samt stöd när det gäller att formulera mål för sina studier. Vidare står att det är vuxenutbildningens mål att varje elev utvecklar sin självkännet och förmåga till studieplanering. I läroplanen föreskrivs också att läraren ska stimulera, handleda och stödja eleven samt fortlöpande ge varje elev information om studieresultat och utvecklingsbehov i studierna. Genomförandet av det kontinuerliga studieplansarbetet blir normalt en uppgift för elevens lärare. Studieplanen ska vara väl utvecklad och ses som ett levande dokument. Uppföljning och återkoppling ska ske regelbundet i samtal med den person som genomför studieplansarbetet. Krävs det en revidering av studieplanen för att eleven ska förbättra progressionen i studierna ingår den uppgiften i det kontinuerliga studieplansarbetet. I det ingår också att bevaka att eleven får tillgång till de resurser hen kan tänkas behöva. För elever med behov av stöd eller med andra särskilda behov kommer den person som

¹⁷ Förordningen (SKOLF5 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen trädde i kraft den 1 januari 2013 och ska tillämpas på kurser som har påbörjats efter den 30 juni 2012.

genomför det kontinuerliga studieplansarbetet att få ytterligare betydelse då det kommer vara den person som har en samlad bild av elevens unika stödbehov. Utgångspunkten för att utbildningsanordnaren ska ansvara för det kontinuerliga studieplansarbetet är naturligtvis att det är där kunskapen om elevens progression i studierna är som störst. Således ansvarar utbildningsanordnaren för allt arbete med studieplanen som har med det dagliga genomförandet av studierna att göra.

Även eleverna har en viktig del i den individuella studieplanens utformning och innehåll. Enligt skollagen ska elever ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven. Det är viktigt att eleven är delaktig och har inflytande över innehållet i den individuella studieplanen så väl vid upprättandet som under det kontinuerliga studieplansarbetet. Studieplaneringen är en process som pågår under hela studietiden och där eleven själv måste ges inflytande över bl.a. undervisningens utformning, möjligheten att kombinera sfi med andra aktiviteter, och behovet av stödinsatser, såsom t.ex. modersmålsstöd. Alla delar i den individuella studieplanen, såväl de som kommunen ansvarar för som de som utbildningsanordnaren ansvarar för, bildar tillsammans den plan som blir verktyget för planeringen och uppföljningen av den enskilde elevens studier.

GRUV-utredningen föreslår i sitt betänkande att Skolverket ges i uppdrag att göra en förstudie av en databas för vuxenutbildningen. Bakgrunden till detta ligger i behovet av att:

- möjliggöra en effektiv statistikinsamling av hög kvalitet, där det kan göras löpande uttag av aktuella statistikuppgifter,
- få en mer effektiv administration, där databasen i tillämpliga delar bör vara tillgänglig för olika intressenter, t.ex. skolmyndigheter, kommuner, Arbetsförmedlingen och Folkhögskolor,
- skapa en enhetlig hantering av individuella studieplaner, betyg, intyg m.m.,
- bättre möjliggöra uppföljning av tidigare studier, och
- underlätta dimensioneringen av vuxenutbildningen avseende såväl kommunala medel som riktade statsbidrag.

Kommuner och utbildningsanordnare använder sig i dag av en mängd olika IT-lösningar för att hantera de individuella studieplanerna. I ett system med ett flertal enskilda utbildningsanordnare som eleverna fritt kan välja mellan kommer det finnas behov av en gemensam digital lösning för hanteringen av studieplanerna. Med anledning av bristen på en befintlig sådan ser utredningen positivt på GRUV-utredningens förslag till en förstudie av en databas för vuxenutbildningen.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att hemkommunen ska ansvara för att en individuell studieplan upprättas, följs upp och vid behov revideras i allt som rör elevens övergripande planering av studierna. För kommunens del kommer upprättandet således att ske i mottagningsfunktionen, som kan vara organiserad på olika sätt. Ansvaret för att den individuella studieplanen kontinuerligt följs upp och vid behov revideras i allt som rör utbildningens genomförande åvilar rektorn för den utbildningsanordnare som eleven valt. För att den individuella studieplanen ska ha förutsättning att fungera som ett levande dokument anser jag att den bör vara digital.

Den individuella studieplanens innehåll

Enligt skollagen ska det för varje elev som deltar i sfi finnas en individuell studieplan. Kravet gäller sedan den 1 juli 2012. Enligt de svar som erhållits genom utredningens enkätundersökning upprättas en individuell studieplan för alla elever i 91 procent av kommunerna som svarat på frågan. Av de 19 kommuner som svarat att en individuell studieplan inte upprättas för alla elever framgår att ett utvecklingsarbete pågår som syftar till att en individuell studieplan ska upprättas för alla elever.

Den individuella studieplanen ska enligt dagens regelverk innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Detta bör åtminstone omfatta uppgifter om studieväg och kurs, studieform (såsom när-, distans-, heltid- eller deltidstudier) och en tidsplan för studiernas genomförande. Det vill säga, vad kursen innehåller behöver relateras till hur lång tid den enskilde eleven behöver för att tillgodogöra sig detta innehåll. I det valfrihetssystem som utredningen föreslår blir studieplanen avgörande för att planeringen och genomförandet av den enskildes studier och andra åtaganden ska kunna ske på ett effektivt

och professionellt sätt. Det finns därför enligt utredningen ett behov att bredda innehållet i den individuella studieplanen. Den individuella studieplanen ska vara ett levande dokument som kontinuerligt följs upp och revideras vid behov.

Planen bör vara framåtsyftande, men också innehålla information som är av betydelse för planeringen av studierna. Det kan exempelvis vara frågan om uppgifter från den kartläggning som görs inför nivåbedömningen. Om en validering har gjorts av en elevs tidigare erfarenheter eller om en elev har genomgått prövning av sina kunskaper bör även detta dokumenteras. Den individuella studieplanen bör även innehålla uppgifter om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i den eller de kurser som eleven deltagit i.¹⁸ Enligt utredningens mening finns det ett särskilt behov att dokumentera kunskapsutvecklingen för den aktuella målgruppen, bl.a. eftersom det inom gruppen finns de som helt eller till stor del saknar studievana eller inte bedrivit studier kontinuerligt. Dokumentation av kunskapsutvecklingen är dessutom avgörande vid en bedömning av om studierna bör upphöra på grund av otillräcklig progression (se avsnitt 11.2).

Den individuella studieplanen bör dessutom innehålla uppgifter om hur utbildningen anpassats efter elevens behov och förutsättningar. Det kan bl.a. vara frågan om särskilda stödåtgärder, information om att den enskilde kombinerar eller planerar att kombinera sfi med andra aktiviteter, såsom annan utbildning, praktik eller förvärvsarbete och uppgifter om studietider. Det är viktigt att dokumentera skälen till att eleven gör avbrott i utbildningen, om undervisningen upphör på grund av otillräcklig progression och varför eleven väljer att byta utbildningsanordnare. Ett krav på dokumentation av avbrottsorsak ger ett underlag för statistikuppgifter som skulle kunna sammanställas för att ge en nationell bild av avbrottsorsaker. Om eleven avbrutit utbildningen med utbildningsanordnarens samtycke ska detta framgå av studieplanen. Ett samtycke föreslås nämligen ge eleven en automatisk rätt att återuppta studierna (se avsnitt 11.3). Dokumentation av samtycket blir därmed avgörande. Det är viktigt att orsaken till avbrott och byte av anordnare kommer fram, särskilt om orsaken är upplevda brister i utbildningens kvalitet. Informationen kan då vara ett underlag för förbättringsåtgärder.

¹⁸ På liknande sätt som gäller för den individuella utvecklingsplanen för bl.a. grundskolan.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att innehållet i den individuella studieplanen för sfi ska utökas. Planen ska inte endast innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna, utan även uppgifter som är av betydelse för planeringen av studierna, om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven för den eller de kurser som eleven deltar i samt om hur utbildningen anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Vid avbrott, utbildningens upphörande på grund av otillräcklig progression samt byte av utbildningsanordnare ska skälen för detta dokumenteras i den individuella studieplanen. Utredningen bedömer att Skolverket bör meddela föreskrifter för att ytterligare konkretisera innehållet i och arbetet med den individuella studieplanen för sfi. Det bemyndigande som Skolverket redan i dag har att meddela föreskrifter om utformningen av individuella studieplaner i 2 kap. 17 § förordningen om vuxenutbildning anses vara tillräckligt.

Krav på att förvara den individuella studieplanen viss tid

En elev som avbryter sina studier eller vars utbildning upphör på grund av otillräcklig progression (se avsnitt 11.3 och 11.2) bör kunna knyta an till sin tidigare studieplan om han eller hon en dag återupptar sina studier. Eleven bör därför få en kopia på den senaste versionen av den individuella studieplanen av utbildningsanordnaren då studierna avbryts eller upphör. Det är dock inte säkert att eleven har kvar kopian den dag han eller hon önskar studera igen. Det har, bl.a. vid våra studiebesök hos utbildningsanordnare, framkommit att det inte är ovanligt att eleven tappar bort den individuella studieplanen. Jag vill i samband härmed åter understryka fördelarna med att den individuella studieplanen finns digitalt.

Frågan är då om regelverket i dag är sådant att studieplanen kommer att sparas hos en utbildningsanordnare. Av arkivlagen (1990:782) framgår att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Enligt tryckfrihetsförordningen (1949:105) är en handling allmän om den förvaras hos myndigheten och om den är att anse som upprättad eller inkommen till myndigheten. Om handlingen inte har expedierats och om den inte hör till ett ärende anses den vara upprättad när den är färdigställd, dvs. fått sitt slutliga skick. Tryck-

frihetsförordningen och arkivlagen gäller för offentlig sektor. En individuell studieplan som förvaras hos och är upprättad hos en kommun eller en folkhögskola som bedrivs av ett landsting är således en allmän handling med krav på särskild hantering enligt tryckfrihetsförordningen, arkivlagen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Kommuner och landsting/regioner beslutar självständigt om hantering, bevarande och gallring av handlingar utifrån rådande lagstiftning. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Riksarkivet ger gemensamt ut råd om bevarande och gallring av handlingar. För den individuella studieplanen rekommenderas att den kan gallras då eleven har slutat skolan.¹⁹ När det gäller de individuella utvecklingsplanerna rekommenderar SKL och Riksarkivet att dessa bevaras, dvs. inte förstörs efter viss tid.²⁰ Med beaktande av att utredningen föreslår att innehållet i den individuella studieplanen ska utökas betydligt anser utredningen att det även kan finnas skäl att bevara de individuella studieplanerna för sfi. Om utredningens förslag realiserar bör SKL och Riksarkivet därför se över rekommendationerna för den individuella studieplanen.

En enskild utbildningsanordnare och folkhögskola som bedrivs av annan än kommun eller landsting omfattas dock vare sig av tryckfrihetsförordningen, arkivlagen eller offentlighets- och sekretesslagen. Dessa utbildningsanordnare har således ingen skyldighet att arkivera handlingar och därmed inte heller den individuella studieplanen. Villkoren för utbildning som anordnas av det allmänna respektive enskilda är således inte lika när det gäller skyldigheten att arkivera handlingar.

Som framgår ovan anser utredningen att det är viktigt att den individuella studieplanen finns att tillgå om eleven återgår till studierna efter ett avbrott eller efter utbildningens upphörande. Behovet är detsamma oavsett om eleven har läst i kommunal regi eller hos en enskild utbildningsanordnare.

En skyldighet att förvara den individuella studieplanen oavsett huvudmannaskap kan uppnås på olika sätt. När det gäller betygs handlingar finns i skollagen en bestämmelse om att en fristående skola är skyldig att överlämna slutbetyg för grundskolan eller motsvarande

¹⁹ SKL och Riksarkivet, Bevara eller gallra 2, Gallringsråd för kommuners, landstings och regioners utbildningsväsende, 2011.

²⁰ Den individuella utvecklingsplanen, som bl.a. upprättas för elever i grundskolan, ska innehålla omdömen om elevens kunskapsutveckling och vilka insatser som behövs för att eleven ska utvecklas så långt som möjligt.

betygsdokument för gymnasieskolan till den kommun där skolan är belägen. En bestämmelse som motsvarar den som gäller för betyg skulle kunna införas för den individuella studieplanen, dvs. en skyldighet för enskilda utbildningsanordnare att överlämna den individuella studieplanen till kommunen. Denna modell skulle dock innebära att kommunen avhänder sig en allmän handling om den lämnar ut den individuella studieplanen till eleven i original. Enligt arkivlagen får en kommun endast avhända sig en allmän handling om det sker med stöd av lag eller särskilt beslut av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. För att en kommun ska kunna överlämna en individuell studieplan till en utbildningsanordnare krävs således i princip att kommunfullmäktige fattar ett beslut om detta. Kommunen skulle dock kunna ge eleven en kopia av den individuella studieplanen, vilket inte kräver ett fullmäktigebeslut. Oavsett vilken ordning som väljs skulle det bli administrativt betungande både för kommunen och för den enskilda utbildningsanordnaren. Dessutom anser utredningen att den individuella studieplanen inte är av sådan karaktär att den, som betygshandlingar, alltid bör sparas hos kommunen.

Enligt utredningen är det mest troligt att en person som vill återuppta sina studier väljer att studera hos samma anordnare som innan avbrottet.²¹ Med beaktande av detta och för att undgå betungande administration anser utredningen att det är lämpligast att huvudmännen åläggs att förvara den individuella studieplanen under en viss tid.

Frågan är då hur länge den individuella studieplanen bör sparas. I samband med ett regeringsuppdrag fann Skolverket att 80 procent av de elever som avbröt en sfi-kurs 2008 gjorde ett avbrott på minst sex månader eller inte återkom till sfi.²² Utredningen bedömer att en elev sällan återupptar studierna efter ett avbrott som har pågått under tre år. Dessutom är troligen innehållet i den individuella studieplanen då inte längre så värdefullt. Jag föreslår därför att en huvudman för sfi ska spara den individuella studieplanen i minst tre år från det att studierna avbryts eller utbildningen upphör på grund av otillräcklig progression. Då denna tid har löpt ut ska kommuner och landsting,

²¹ I Skolverkets rapport Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen, 2012-02-01, dnr (71-2011:952), framkom att majoriteten av de elever som fanns kvar i sfi efter ett kursavbrott 2008 fanns hos samma utbildningsanordnare som innan avbrott.

²² Skolverket, Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen, 2012-02-01, dnr (71-2011:952). Det finns för närvarande ingen statistik tillgänglig som ytterligare specificerar avbrottstidens längd.

utifrån det regelverk som gäller för allmänna handlingar, ta ställning till hur den individuella studieplanen fortsatt ska hanteras.

Jag föreslår således att den individuella studieplanen ska förvaras hos den senaste utbildningsanordnaren. Om studieplanen har sparats hos en kommun har eleven och andra i enlighet med offentlighetsprincipen rätt att få ut den individuella studieplanen. Om studieplanen i stället har sparats hos en enskild utbildningsanordnare som inte bedrivs av offentlig sektor har dock varken eleven eller någon annan enligt dagens regelverk rätt att begära ut den individuella studieplanen. Enligt utredningen bör det vara möjligt att få ut en studieplan oavsett vem som är huvudman för utbildningen. Mot bakgrund av att den individuella studieplanen innehåller uppgifter av personlig karaktär anser utredningen dock att endast eleven själv bör ha en sådan rätt. Rätten att få ut den individuella studieplanen bör inte avse originalet, utan en kopia. Om originalet lämnas ut kan konsekvensen bli att utbildningsanordnaren inte har kvar studieplanen under de tre år som anordnaren är skyldig att förvara planen.

Jag föreslår därför att en person ska ha möjlighet att få en kopia av sin individuella studieplan av den utbildningsanordnare som senast bedrev personens utbildning, även om det är en enskild utbildningsanordnare. Möjligheten ska gälla under den tid som huvudmannen är skyldig att förvara den individuella studieplanen.

Den individuella studieplanen och sekretess

En allmän handling omfattas av offentlighetsprincipen, vilket innebär att vem som helst har rätt att ta del av handlingen om inte uppgifterna i handlingen omfattas av sekretess. Utredningen föreslår att innehållet i den individuella studieplanen ska utökas till att bl.a. omfatta elevens kunskapsutveckling och särskilda stödåtgärder. Detta innebär att känsliga uppgifter om personliga förhållanden kan finnas i den individuella studieplanen. Med tanke på att de individuella studieplaner som förvaras hos en myndighet kan komma att omfattas av offentlighetsprincipen aktualiseras frågan om dagens regelverk ger uppgifterna i planen ett tillräckligt sekretesskydd.

I betänkandet Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58) föreslogs att en särskild sekretessbestämmelse skulle införas för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skriftliga individuella utvecklingsplaner och i åtgärdsprogram. Sekretessen skulle inte vara begränsad till någon särskild verksamhet eller ärende-

typ, utan gälla oavsett i vilket sammanhang den individuella utvecklingsplanen eller åtgärdsprogrammet fanns.

Sekretess skulle gälla om det inte stod klart att uppgiften kunde röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne led men. Betänkandet bereds för närvarande inom Utbildningsdepartementet. Mot bakgrund av att Sfi-utredningen föreslår att innehållet i den individuella studieplanen ska utvidgas och bl.a. innehålla uppgifter om elevens kunskapsutveckling och individanpassning, vilket bl.a. kan avse behov av särskilda stödåtgärder, kan det finnas skäl att följa och eventuellt ansluta regelverket för den individuella studieplanen till vad som beslutas för skriftliga individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram.

11 Avbrott och tidsgränser i utbildningen

Det kan av flera skäl ta lång tid innan en elev uppnår den nivå inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) som hen önskar. Ett skäl kan vara studieavbrott. I kapitlet lämnas förslag som ökar förutsättningarna för att förhindra sådana avbrott. Utredningen konstaterar samtidigt att det inte är rimligt att en elev är kvar i utbildningen om hen inte gör tillfredsställande framsteg, trots att lämpliga stödåtgärder vid behov har satts in. Rätten att delta i sfi bör då upphöra. Utredningen har övervägt om det dessutom bör finnas en tidsgräns för när sfi ska kunna påbörjas och när studierna ska vara avklarade, men har funnit att skälen mot sådana tidsgränser överväger. Vidare föreslår jag att det ska vara möjligt att göra omval och byta utbildningsanordnare utan att eleven ska behöva redogöra för skälen till detta.

11.1 Omval till annan utbildningsanordnare

Bedömning: En elev har rätt att göra omval av utbildningsanordnare när som helst under studietiden.

I ett valfrihetssystem bör det vara möjligt att välja om utbildningsanordnare. Om eleven inte är nöjd med kvalitet, upplägg, individanpassning eller annat så ska det finnas en möjlighet göra om valet, dvs. byta utbildningsanordnare. I princip ska eleven inte behöva motivera varför ett omval görs, utan det bör beviljas utan särskild prövning.

I flera kommuner som infört valfrihetssystem i dag upplever man ett problem med att en del elever gör flera byten under studietiden, vilket inte anses bra vare sig för eleven själv eller för

utbildningsanordnarna. Jag har dock kommit fram till att det inte är lämpligt att bestämma en gräns för hur många omvalen får bli. Det är ett sämre alternativ att tvinga en elev att gå kvar hos en utbildningsanordnare man är missnöjd med. För att reda ut vad det är som inte stämmer för eleven och för vägledning om de fortsatta studierna är det dock viktigt att orsakerna till bytet diskuteras med kommunens studie- och yrkesvägledning. Eftersom ett omval måste administreras genom kommunens mottagande finns också möjligheter till sådana samtal. Då ett omval av utbildningsanordnare inte är att betrakta som ett avbrott från utbildningen kvarstår eleven i utbildningen under den process som föregår start hos en ny utbildningsanordnare. Det är givetvis lämpligt att eleven under denna tid deltar i utbildningen hos den ursprungliga utbildningsanordnaren. Jag menar således att en elev ska ha rätt att göra omval av utbildningsanordnare när som helst under studietiden. En sådan rätt kräver, i likhet med vad som gäller rätten att byta fristående skola, ingen reglering. Sfi är en rättighet, dvs. en elev kan inte tvingas kvar hos en utbildningsanordnare och en utbildningsanordnare ska ta emot den person som är behörig att delta i utbildningen.

Ett annat problem som kommunerna har nämnt är att utbildningsanordnare ofta marknadsför sig inte bara mot nya elever, utan också mot personer som påbörjat sina studier hos en konkurrerande anordnare. Ibland kan detta vara till fördel för eleven om det t.ex. innebär ett upplägg som bättre passar de individuella behoven. Men ibland tar det sig uttryck i att anordnare lockar över elever med löfte om datorer och andra materiella fördelar. Även om företeelser av den här typen kan kritiseras och ibland vara till nackdel för eleven, har jag kommit fram till att ett förbud mot sådana rekryteringsaktiviteter skulle vara alltför problematiskt att upprätthålla. Jag tror att bästa vägen att motverka den här typen av aktiviteter är med en mer aktiv studie- och yrkesvägledning, så att eleven väljer rätt från början.

11.2 Utbildningens upphörande på grund av otillräcklig progression

Förslag: En enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi ska få besluta att utbildningen på en kurs i sfi ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Huvudmannen ska till elevens hemkommun rapportera om utbildningens upphörande på grund av att eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den huvudman som har fattat beslutet om utbildningens upphörande ska även få besluta om det finns särskilda skäl för att en elev på nytt ska beredas sådan utbildning som upphört. Huvudmannens beslut om att en elev på nytt ska beredas sådan utbildning som upphört ska meddelas elevens hemkommun.

I de fall huvudmannen inte längre bedriver utbildning är det hemkommunen som gör en förnyad prövning av elevens rätt till sfi.

En enskild utbildningsanordnares beslut om att utbildningen ska upphöra på grund av otillräcklig progression och beslut om det finns särskilda skäl för att på nytt bereda eleven sådan utbildning som upphört ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Bedömning: I de fall eleven flyttar till annan kommun är det den nya hemkommunen som gör en förnyad prövning av elevens rätt till sfi.

Statens skolverk bör ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd som vägleder huvudmännen vid deras bedömning av om en elev har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller gör tillfredsställande framsteg i sin kunskapsutveckling.

Enligt dagens regelverk har den som har antagits till en kurs i sfi rätt att fullfölja kursen. Ett undantag från denna regel är att utbildningen på kursen kan upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Rätten till sfi kan alltså upphöra om progressionen i utbildningen är otillräcklig. En elev, vars studier har upphört, har rätt att återuppta studierna om det finns särskilda skäl. Besluten

kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. I propositionen Om svenskundervisning för invandrare (sfi)¹ framförde regeringen att undervisningens upphörande på grund av otillräcklig progression endast torde bli aktuellt i undantagsfall.

Utredningen om tidsbegränsad sfi² hade i uppdrag att ta reda på hur kommunerna tillämpade bestämmelsen om undervisningens upphörande på grund av otillräcklig progression och möjligheten att på nytt beredas sfi samt undersöka om det fanns anledning att förtydliga bestämmelsen.³ För att få kunskap om kommunernas tillämpning av bestämmelsen gjorde utredningen en enkätundersökning riktad till landets kommuner.⁴ Resultatet av enkätundersökningen visade att kommunerna inte i särskilt stor omfattning tillämpade bestämmelsen. Av undersökningen framgick att 38 procent av kommunerna uppgav att de hade kommunala riktlinjer för när beslut skulle fattas om att undervisningen skulle upphöra. Utredningen ansåg att resultatet av enkätundersökningen överensstämde med de intryck de fått under sina studiebesök. Utifrån de kontakter utredningen hade haft med utbildningsanordnare ansågs det svårt att göra en adekvat bedömning av utebliven progression eftersom en sådan bedömning krävde omfattande dokumentation. Många anordnare ansåg därför att det inte var lönt att tillämpa bestämmelsen. Det vanliga tycktes i stället vara att lärare och elev informellt kom överens om när ett avbrott skulle göras och om en person skulle kunna återuppta sina studier.

Utredningen gjorde även en sammanställning av praxis från Skolväsendets överklagandenämnd utifrån den aktuella bestämmelsen. Utredningen fann att nämndens beslut i många fall inneburit ett upphävande av kommunens beslut om att utbildningen skulle upphöra. Enligt utredningen visade denna genomgång att det borde ställas tydliga krav på kommunens beslut om att sfi ska upphöra. Kraven bedömdes gälla både formerna för beslutet och dokumentationen av det underlag som beslutet grundade sig på.

Sammanfattningsvis gjorde Utredningen om tidsbegränsad sfi bedömningen att tillämpningsproblemen inte primärt handlade om att regelverket var otydligt, utan snarare att brister i uppföljningen och dokumentationen av deltagarnas måluppfyllelse gjorde det

¹ Prop. 1993/94:126, s. 17.

² Utredningen lämnade betänkandet *Tid för snabb flexibel inlärning* (SOU 2011:19).

³ Bestämmelsen fanns tidigare i 13 kap. 11 § skollagen (1985:100) och motsvaras i dag av bestämmelserna i 22 kap. 16 och 17 §§ i den nya skollagen (2010:800).

⁴ Totalt inkom 162 svar, vilket gav en svarsfrekvensen på 61 procent.

svårt att tillämpa reglerna på det sätt som var avsett. Utredningen konstaterade vidare att det låg i sakens natur att täta uppföljningar och avstämningar måste göras av studieplanen för att säkerställa att utbildningsmålen nåddes, dvs. att tiden användes på ett optimalt sätt. En tidsbegränsning torde därför enligt utredningen öka förutsättningarna att tillämpa bestämmelsen på ett adekvat sätt.

Sfi-utredningen har genom studiebesök och kontakter med sfi-aktörer i flera avseenden gjort samma bedömning när det gäller tillämpningen av bestämmelsen om progression som Utredningen om tidsbegränsad sfi. Detta gäller särskilt uppfattningen att det är svårt att stänga av en elev från en kurs utifrån att hen inte gör tillfredsställande framsteg eftersom det ofta blir en bevisfråga som kräver dokumentation. Samtidigt konstaterar utredningen att ett beslut om att utbildningen ska upphöra kan få betydande negativa konsekvenser för den enskilde. Beslutet kan därför av rätts-säkerhetsskäl överklagas. En viktig del av Skolväsendets överklagandenämnds bedömningsunderlag är dokumentation om elevens kunskapsutveckling. Att sådan dokumentation finns är viktigt för att lärare ska kunna ge eleven stöd i sin kunskapsutveckling och sätta betyg. Sfi-utredningen föreslår att innehållet i den individuella studieplanen för sfi ska utvidgas och bl.a. innehålla uppgifter om elevens kunskapsutveckling (se avsnitt 10.1.5). Ett sådant krav bör öka dokumentationen av den enskildes kunskapsutveckling, vilket också torde ge Skolväsendets överklagandenämnd ett bättre beslutsunderlag vid bedömningen av ett beslut om utbildningens upphörande på grund av otillräcklig progression.

Jag anser, i likhet med Utredningen om tidsbegränsad sfi, inte att bestämmelsen om undervisningens upphörande på grund av otillräcklig progression är otydlig och ser inte några skäl att föreslå någon ändring av bestämmelsens innehåll.

Frågan är dock vem som bör kunna fatta ett beslut om utbildningens upphörande. Enligt skollagen är det huvudmannen som kan besluta att utbildningen ska upphöra på grund av att eleven inte gör tillfredsställande framsteg, vilket i dag innebär att det är kommunen som har möjlighet att fatta ett sådant beslut.⁵ Med utredningens förslag om tillståndsprovning kan även en enskild utbildningsanordnare bli huvudman för sfi. Den huvudman som har eleven i sin utbildning bör enligt utredningen vara den som är

⁵ Även en folkhögskola som bedriver en utbildning som motsvarar sfi som en särskild utbildningsform kan fatta ett sådant beslut.

bäst lämpad att avgöra om hen gör tillfredsställande progression i sin språkutveckling eller inte. Samma huvudman bör även kunna besluta om det finns särskilda skäl för att eleven på nytt ska få påbörja sina studier. Enligt utredningen är det inte rimligt att någon annan än den anordnare som fattade beslutet om utbildningens upphörande ska kunna avgöra om det finns särskilda skäl för att återuppta studierna. Elevens hemkommun behöver ha kännedom om att individen endast har rätt till sfi om det finns särskilda skäl för att på nytt bereda sådan utbildning som upphört. Den enskilda utbildningsanordnare som fattar beslut om utbildningens upphörande på grund av att eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg ska därför meddela elevens hemkommun om ett sådant beslut. Detsamma ska gälla för den enskilda utbildningsanordnarens beslut om att en elev på nytt ska beredas sådan utbildning som upphört.

En person förmodas i de allra flesta fall vilja återuppta sfi hos den anordnare där utbildningen senast bedrevs. Det kan dock finnas tillfällen då personen vill byta utbildningsanordnare, detta görs i sådana fall i kommunens mottagningsfunktion efter att eleven bedömts ha särskilda skäl till att på nytt beredas utbildning. Även den elev som flyttar till annan kommun kan ha behov av att byta utbildningsanordnare. I en sådan situation är det rimligt att det är den nya hemkommunen som gör en förnyad prövning av den sökandes rätt till sfi. I de fall huvudmannen inte längre bedriver utbildning är det hemkommunen som gör en förnyad prövning av individens rätt till sfi.

Jag föreslår således att en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi ska kunna besluta om utbildningens upphörande på grund av att eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Om den huvudman som fattade beslutet om utbildningens upphörande anser att det finns särskilda skäl ska eleven på nytt beredas sådan utbildning. Samma bestämmelser kommer därmed att gälla för enskilda som för kommuner som bedriver sfi i egen regi, dvs. samma regler oavsett huvudman.

Enskilda utbildningsanordnarens beslut om utbildningens upphörande och beslut om det finns särskilda skäl att på nytt beredas utbildningen ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Därmed kommer samma rätt till överklagande gälla för enskildas beslut som för kommunernas beslut.

För att stödja huvudmännen i deras bedömning av om en elev har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller gör tillfredsställande framsteg i sin kunskapsutveckling bör Skolverket ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd om hur en sådan bedömning bör göras.

11.3 Avbrott i studierna

Förslag: En elev som har kommit överens med huvudmannen om ett avbrott ska på nytt beredas sfi. Om huvudmannen inte har samtyckt till avbrottet ska personen på nytt beredas utbildningen om det finns särskilda skäl för det. Huvudmannen ska till elevens hemkommun rapportera om en elevs avbrott.

Beslutet om att på nytt bereda sfi ska såväl vid avbrott som skett med som utan samtycke fattas av huvudmannen för den utbildning som avbrutits. Huvudmannens beslut om att en elev på nytt ska beredas plats i sfi ska meddelas elevens hemkommun.

I de fall huvudmannen inte längre bedriver utbildning är det hemkommunen som gör en förnyad prövning av elevens rätt till sfi.

Beslut i fråga om att på nytt bereda en person sfi efter avbrott ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Bedömning: I de fall eleven flyttar till annan kommun är det den nya hemkommunen som gör en förnyad prövning av elevens rätt till sfi.

En elev kan av olika skäl göra avbrott i sina studier under en kortare eller längre period. Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning anses studierna ha avbrutits frivilligt om en elev har uteblivit från utbildningen under mer än tre veckor i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet. Avbrotten sker av olika anledningar. Det kan exempelvis bero på att deltagaren har erbjudits ett arbete eller praktik, fått barn, påbörjat en annan utbildning, drabbats av sjukdom eller tillfälligt rest till hemlandet.

Enligt en rapport från Statskontoret 2009 hade andelen deltagare som tre läsår efter studiestarten gjort studieavbrott och studieuppehåll minskat från strax under hälften läsåret 1998/99 till

en tredjedel läsåret 2006/07.⁶ Avbrott av okänd anledning utgjorde den enskilt största avslutsorsaken. Enligt rapporten var sambanden mellan lång tidigare utbildning och goda studieresultat respektive färre avbrott i huvudsak starka. I en promemoria från 2010 redovisade Statskontoret ytterligare information om studieavbrott i sfi.⁷ Statskontorets utredning visade att många deltagare som gjorde avbrott i sfi återupptog studierna vid ett senare tillfälle.⁸ I de fall avbrottsorsaken var känd utgjorde graviditet eller föräldraledighet och arbete de dominerande orsakerna till avbrott. Avbrott på grund av sjukdom skedde i liten utsträckning. För större delen av avbrottstiderna kunde dock anledningen till avbrottet inte utläsas. Av Skolverkets statistik avseende studieresultat för elever som var inskrivna kalenderåret 2011 avbröt 23 procent en sfi-kurs, en minskning i förhållande till 2006 då motsvarande siffra var 30 procent.⁹

En elev som frivilligt har avbrutit sin utbildning har enligt skollagen rätt att på nytt påbörja utbildningen om det finns särskilda skäl. Ett sådant beslut får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. I propositionen Om svenskundervisning för invandrare (sfi)¹⁰ framförde regeringen att den elev som efter kursens slut inte har nått upp till de avsedda kunskaperna skulle ha rätt att gå om hela kursen eller delar därav eftersom eleven då saknar sådana kunskaper som kursen syftar till. Enligt regeringens mening skulle dock en invandrare inte ha någon ovillkorlig rätt att på nytt få påbörja sfi. Det ansågs rimligt att den som avbröt utbildningen på grund av t.ex. sjukdom eller barnafödande fick fortsätta studierna vid en tidpunkt som passade bättre. Den som tidigare hade visat bristande intresse för studierna men som senare blir studiemotiverad ansågs också ha rätt att återuppta sfi. Reglerna angavs avsiktligt vara restriktiva för att markera att återkommande studieavbrott eller studieuppehåll inte borde accepteras.

Sfi är en rättighet, inte en skyldighet. Det är därmed rimligt att en elev ska kunna göra avbrott i studierna. Avbrott i studierna kan dock vara negativt för en effektiv inläring. Det är enligt utred-

⁶ Statskontoret, Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare. Rapport 2009:2.

⁷ Statskontoret, PM 2010-04-28, Studieavbrott i sfi, dnr 2008/45-5.

⁸ Statskontorets undersökning bygger på Skolverkets uppgifter om sfi och avser i första hand nybörjare som påbörjade sfi läsåret 2003/04 och sträcker sig fram till den 30 juni 2008.

⁹ <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4402/efterfragade-matt-1.137312#>

¹⁰ Prop. 1993/94:126.

ningen viktigt att eleven och utbildningsanordnaren diskuterar varje avbrott en elev önskar göra för att tillsammans komma fram till en lösning som är bra för individen ur ett helhetsperspektiv. Diskussionen kan leda fram till andra lösningar än ett avbrott, exempelvis deltidstudier. Den kan också utmynna i att utbildningsanordnaren och eleven är överens om att ett avbrott är den bästa lösningen. Efter samtalet ska skälet för avbrottet och information om huruvida samtycke om avbrottet har nåtts eller inte dokumenteras i den individuella studieplanen (se avsnitt 10.1.5). Om huvudmannen har samtyckt till avbrottet bör eleven, till skillnad från vad som är fallet enligt rådande bestämmelser, automatiskt ha rätt att återuppta studierna efter avbrottet. Studierna bör då kunna återupptas hos såväl den huvudman som samtyckt till avbrottet som en annan huvudman. En automatisk rätt att återuppta studierna efter ett avbrott som skett efter överenskommelse skapar förutsättningar för dialog, flexibilitet och individanpassning.

Det kan av olika skäl finnas situationer där eleven inte i förväg diskuterar ett avbrott med utbildningsanordnaren eller där parterna inte är överens om att ett avbrott bör ske. I sådana fall bör eleven, precis som i dag, endast ha rätt att återuppta studierna om det finns särskilda skäl.

Frågan är dock vem som bör avgöra om en elev på nytt ska få påbörja sfi efter ett avbrott. Enligt gällande regelverk är det kommunen som fattar dessa beslut, vilket är naturligt eftersom det i dag är kommunen som är huvudman för sfi. I det föreslagna systemet kan huvudmannen vara såväl en kommun som en godkänd enskild utbildningsanordnare. Enligt utredningen bör lämpligen huvudmannen för den utbildning som avbröts avgöra om studierna ska få återupptas, dvs. om avbrottet skett såväl med som utan samtycke.

Precis som i fallet där den enskilda utbildningsanordnaren fattar beslut om utbildningens upphörande behöver elevens hemkommun få kännedom om att en elev avbryter sin utbildning. Den enskilda utbildningsanordnare vars utbildning eleven avbryter ska därför meddela elevens hemkommun om ett sådant beslut. Detsamma ska gälla för den enskilda utbildningsanordnarens beslut om att en elev på nytt ska beredas sådan utbildning som avbrutits.

På samma sätt som gäller då utbildningen har upphört på grund av otillräcklig progression kan en person önska återuppta sfi hos en annan anordnare än den där utbildningen senast bedrevs. Detta görs i sådana fall i kommunens mottagningsfunktion efter utbild-

ningsanordnarens beslut om att på nytt bereda eleven utbildning. Även den elev som flyttar till annan kommun kan ha behov av att byta utbildningsanordnare. I en sådan situation är det rimligt att det är den nya hemkommunen som gör en förnyad prövning av den sökandes rätt till sfi. I de fall huvudmannen inte längre bedriver utbildning är det hemkommunen som gör en förnyad prövning av individens rätt till sfi.

Jag föreslår således att en elev som har kommit överens med huvudmannen om ett avbrott automatiskt ska ha rätt att återuppta sfi. Om huvudmannen inte har samtyckt till avbrottet ska personen på nytt beredas utbildningen om det finns särskilda skäl för det. Beslutet om att på nytt beredas sfi ska i dessa situationer fattas av huvudmannen för den utbildning som avbröts.

En enskild utbildningsanordnarens beslut i fråga om att på nytt bereda en person sfi efter avbrott ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Därmed kommer samma rätt till överklagande gälla för enskildas som för kommuners beslut.

11.4 Behövs en tidsgräns för sfi?

En elev har, som framgått ovan, inte en oinskränkt rätt att återuppta sina sfi-studier. Däremot finns det i dag ingen tidsgräns för hur länge en person får delta i sfi, så länge hen har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och gör tillfredsställande framsteg. Det finns inte heller någon tidsgräns för när studierna senast ska påbörjas. I betänkandet Tid för snabb flexibel inläring (SOU 2011:19) föreslås att en tidsgräns för sfi införs. I Sfi-utredningens direktiv anges att utredaren när det gäller förslag på åtgärder för att förbättra den individuella anpassningen av sfi ska ta del av de förslag som lämnades i nämnda betänkande.

11.4.1 Utredningen om tidsbegränsad sfi

I betänkandet Tid för snabb flexibel inläring föreslog utredaren att sfi skulle påbörjas senast ett år efter första folkbokföringsdagen och att den sammanlagda studietiden inte fick överstiga två år från det att utbildningen påbörjades. Det skulle vara möjligt att göra uppehåll i utbildningen och skälet för avbrott behövde inte vara av visst slag för att godkännas. Det skulle inte heller, som enligt

dagens reglering, krävas särskilda skäl för att på nytt beredas utbildning efter ett frivilligt avbrott. Rätten att delta i sfi skulle dock helt upphöra fyra år från den dag en person folkbokfördes i en kommun. Tidsbegränsningen skulle gälla för alla deltagare. En tidsförlängning i sfi för personer som av olika skäl har inlärnings-svårigheter ansågs kunna leda till att alltför låga ambitioner cementserades. Vid utformningen av förslagen utgick utredningen ifrån etableringsreformen. Enligt lagen (2010:197) om etablerings-insatser för vissa nyanlända invandrare ska en etableringsplan upprättas för den nyanlände senast ett år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun och etableringsplanen ska högst omfatta 24 månader. Ett avbrott från de aktiviteter som ingår i etableringsplanen får sammanlagt omfatta högst ett år.

Förslaget om tidsbegränsning syftade till att fler skulle lära sig svenska snabbare. Utredningen menade att en tidsbegränsning satte fokus på behovet av en individuell undervisning, eftersom en anpassad studiegång är en förutsättning för att en sfi-deltagare ska kunna komma så långt som möjligt under sfi-tiden. En tidsbegränsad undervisning torde enligt utredningen kunna leda till ökad motivation hos deltagarna, eftersom det blir viktigare för dem att få ut så mycket som möjligt av undervisningen under den begränsade tiden. En på förhand fastslagen undervisningstid ansågs kunna skapa incitament för såväl deltagare som utbildnings-anordnare att effektivisera undervisningen.

Utredningen menade att vissa lågutbildade personer tenderade att bli inlåsta i sfi som riskerade att bli en återvändsgränd. Det ansågs olyckligt om problemet med inlåsnings i sfi flyttades över till vuxenutbildningen vid en tidsbegränsad sfi. För att motverka detta föreslog utredningen bl.a. att Skolverket skulle få i uppdrag att på ett bättre sätt åstadkomma en yrkesinriktad studiegång inom vuxenutbildningen. Dessutom föreslogs att Arbetsförmedlingen skulle få i uppdrag att utforma arbetsmarknadsutbildningar för personer som är analfabeter eller har kort utbildning vid ankomsten till Sverige och som efter avslutad sfi söker arbete och bedöms kunna få det inom branscher där det inte är så höga krav på svenskkunskaper. Utbildningen skulle innehålla yrkessvenska som var anpassad till den aktuella branschen. Utredningen föreslog vidare att Arbetsförmedlingen skulle få i uppdrag att utforma yrkesinriktade kurser i svenska för personer med bristfälliga svenskkunskaper som efter en tids förvärvsarbete blivit arbetslösa och som söker nytt arbete. Utredningen bedömde att en tids-

begränsad sfi skulle leda till viss ökad efterfrågan på svenska som andraspråk inom den övriga vuxenutbildningen. Hur stor ökningen skulle bli ansågs dock vara svårt att uppskatta.

Utredningen redovisade möjligheter och farhågor med en tidsbegränsning som lyfts fram av länsstyrelser och kommuner. I stort sett samtliga länsstyrelser uppgavs vara positivt inställda till att någon form av tidsbegränsning infördes. De trodde att deltagarna skulle nå en högre språklig nivå snabbare och att arbetsmarknadsetableringen skulle gå fortare. En tidsgräns ansågs också kunna ge en ökad tydlighet för deltagarna om vad som förväntas av dem, vilket i sin tur skulle kunna höja motivationen och minska avbrotten. Å andra sidan fanns en rädsla för att en tidsgräns skulle innebära en övervältring på den kommunala vuxenutbildningen och att det skulle uppstå svårigheter med att ta hand om den grupp som inte fått tillräckliga svenskkunskaper under den begränsade sfi-tiden. Det framkom även en rädsla för att en tidsbegränsning skulle kunna leda till ett ökat utanförskap om resultatet blev att deltagaren avslutar sfi med otillräckliga svenskkunskaper. En annan farhåga som togs upp var att utbildningsanordnare kanske skulle välja att enbart satsa på de grupper som gör snabba framsteg. Andra aspekter som lyftes fram var att forskning om andraspråksinlärning visar att det tar tid att lära sig ett nytt språk som vuxen och att det inte finns några genvägar. Nästan alla som utredningen om tidsbegränsad sfi träffade vid sina kommunbesök ansåg att det var rimligt att på något sätt tidsbegränsa sfi. De svårigheter som lyftes fram gällde framförallt analfabeter och korttidsutbildade.

Fyra sakkunniga i utredningen skrev i ett särskilt yttrande att de ansåg att konsekvenserna vad gäller överströmning från sfi till svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå inte var tillräckligt utredda och alltför knapphändig redovisade för att det skulle vara möjligt att ta ställning till utredningens förslag i denna del. Flera remissinstanser framförde i sina yttranden liknande invändningar.

11.4.2 Sfi-utredningen och tidsbegränsad sfi

Sfi-utredningen har övervägt om någon form av tidsbegränsning bör införas för hur länge en elev har möjlighet att läsa sfi. Begränsningar har diskuterats både vad avser rätten att påbörja sfi och hur länge man ska ha rätt att vara kvar i utbildningen efter det att den påbörjats.

Vad avser en tidsgräns för att påbörja studierna anser utredningen att det kan vara ett lika stort samhällsintresse att ge en person som inte kan språket men vistats en längre tid i landet språkutbildning, som det är att ge sådan utbildning till en nyanländ.

När det gäller rätten att vara kvar i utbildningen konstateras att olika individer har olika behov och studieförutsättningar. Det gäller i hög grad för sfi-eleverna. En tidsgräns för sfi skulle förmodligen få olika konsekvenser för olika individer, bl.a. beroende på den enskildes bakgrund, livssituation, lärprocess och mål med utbildningen. För vissa skulle en tidsgräns sannolikt fungera som en morot och leda till en förkortad studietid. Utredningen om tidsbegränsad sfi föreslog att den sammanlagda studietiden inte fick överstiga två år från det att utbildningen påbörjades. Skolverkets statistik över studieresultatet för elever på sfi 2011 visar att väldigt få av de elever som påbörjade sina studier på studieväg 1 hade uppnått D-nivå på studieväg 3 inom två år.¹¹ Dessutom visar statistiken att antalet elever 2011 som hade kort utbildning var relativt stor.

Enligt statistiken för elever som påbörjade sin utbildning under 2009 hade 39 procent av eleverna som började på studieväg 3 (kurs C) klarat D-nivån 2011. Av de elever som påbörjade studieväg 2 (kurs B) hade 21 procent klarat kurs D. Av dem som påbörjade studieväg 1 (kurs A) hade endast nio procent uppnått D-nivå. Statistiken visar också att det i genomsnitt tar 52 veckor för en elev att få minst godkänt resultat på studieväg 1 kurs A. För en elev som påbörjar studieväg 3 kurs C tar det i genomsnitt 53 veckor att få godkänt resultat på D kursen. Det tog alltså i princip lika lång tid för en elev på studieväg 1 att avsluta A kursen som en elev på studieväg 3 att tillgodogöra sig hela sfi-utbildningen. Av deltagarna på sfi 2011 hade 14 procent högst tre års skolutbildning och 10

¹¹ Av Skolverkets statistik framgår inte när under 2009 utbildningen påbörjades eller när under 2011 den avslutades. Den sammanlagda studietiden kan således vara såväl längre som kortare än två år.

procent högst 4–6 års skolutbildning. Gruppen korttidsutbildade, varav en del är analfabeter, utgjorde således närmare en fjärdedel av deltagarna på sfi. Statistiken pekar således på att relativt många korttidsutbildade inte skulle uppnå godkänt resultat på D-kursen om det fanns en tvåårsgräns för de elever som påbörjade sin utbildning under 2009.

Andra grupper där vissa personer kan antas få svårt att uppnå önskade mål inom de tidsgränser som utredningen om tidsbegränsad sfi föreslog är personer som lider av psykisk ohälsa eller har en dold funktionsnedsättning.

En tidsgräns skulle kunna motverka en individanpassad och flexibel utbildning. Det skulle exempelvis kunna leda till att den enskilde på grund av tidsbrist väljer bort andra utbildningar eller insatser, som kombinerat med sfi skulle ha gynnat hans eller hennes språkutveckling. Genom en sådan tidsgräns skulle möjligheterna till en långsiktig planering av utbildningen minska.

Det ligger dock såväl i den enskildes som i samhällets intresse att studierna bedrivs effektivt och att studietiden inte blir orimligt lång. Det är inte rimligt med elever som sitter av studietiden utan att göra framsteg eller elever som ser på sfi mer som en social aktivitet än en utbildning. Det är heller inte rimligt att kräva av utbildningsanordnarna att de ska behålla elever som inte gör framsteg i studierna. Det innebär både orimligt höga kostnader och en försämring av kvaliteten i lärmiljön. Det måste därför finnas någon form av begränsning för hur länge en elev har rätt att behålla sin studieplats. Denna begränsning bör dock inte fixeras i tid utan knytas till elevens utveckling i studierna. Olika elever har olika förutsättningar och har därför olika behov av tid för att tillgodogöra sig innehållet i en kurs eller utbildning.

Utredningen menar att en elev bör ha rätt att behålla sin studieplats, så länge hen gör framsteg i studierna. Därför bör rätten att kvarstå i studierna kopplas till begreppet progression (se avsnitt 9.5.4). Då gäller omvänt att en utbildningsanordnare har rätt att avskilja en elev som inte längre utvecklar sin kunskap under studierna. Givetvis krävs då en dokumentation av elevens utveckling, som styrker ett sådant beslut. Som framgår ovan föreslår jag att den individuella studieplanen ska innehålla information om elevens kunskapsutveckling. Genom en sådan dokumentation ökar förutsättningarna för att göra bedömningar av elevens progression i utbildningen.

Sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle en tidsbegrän-
ning i det valfrihetssystem som jag föreslår inte innebära lägre
kostnader för samhället eftersom utbildningsanordnarna får betalt
vid godkänt betyg.

Sammantaget anser utredningen att skälen mot tidsbegräns-
ningar överväger, såväl vad gäller möjlighet att påbörja sfi som när
studierna ska vara avklarade. Utredningen menar att målsättningen
att öka den enskildes språkutveckling och möjligheter till en
långsiktig etablering i landet i första hand bör åstadkommas genom
en kvalitetshöjning av utbildningen och genom ökad valfrihet.

11.4.3 Reglering om 525 timmar

Bedömning: Riktvärdet om 525 timmar för undervisningens
omfattning i tid saknar relevans för den sfi som bedrivs enligt
dagens kursplan.

Kursernas respektive studiernas omfattning

Vuxenutbildningen är kursutformad vilket gör att det för varje elev
ska finnas en individuell studieplan som bl.a. beskriver vilka kurser
eleven ska läsa. De olika kurserna inom komvux och särskild utbild-
ning för vuxna (särsvux) är nationellt fastställda med poäng som är
beräknade för att spegla kursernas omfattning. Poängtalet skiftar
mellan de olika kurserna beroende på deras olika omfattning.
Kurserna har getts poäng i steg om 50 vilket gör att de har poängtal
som 50, 100, 150, 200 osv. För de gymnasiala kurserna benämns
poängen gymnasiepoäng och för de grundläggande kurserna verk-
samhetspoäng. I förordningen om vuxenutbildning anges att med
verksamhetspoäng avses ett mått på studieomfattning eller validering
inom komvux och särsvux och det beräknas 20 verksamhetspoäng
för en veckas heltidsstudier eller för validering av kunskaper av
motsvarande omfattning. Vidare framgår det att inom komvux på
gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasie-
poäng.

Undervisningens omfattning

Inom sfi beräknas inte kursernas omfattning med poäng. I förordningen om vuxenutbildning regleras i stället undervisningens omfattning i tid. I 2 kap. 24 § anges följande. Riktvärdet för undervisningens omfattning i tid inom sfi är 525 timmar. Riktvärdet får överskridas och underskridas beroende på hur mycket undervisning eleverna behöver för att uppnå de kunskapskrav som anges i kursplanen. Undervisningens omfattning som beskrivs i förordningen är inget mått på utbildningens eller de olika kursernas omfattning. Det är ett mått på hur mycket undervisning kommunerna ska tillhandahålla. Om en elev följer denna undervisning kan det också liknas vid elevens studieomfattning. Reglering härrör från 1986 års sfi-reform. Då beslutades om ett statsbidragssystem som skulle ersätta kommuner, studieförbund och AMU-myndigheter för 700 undervisningstimmar uppdelat på grund- och påbyggnads-sfi. I 1994 års kursplan för sfi fastställdes riktvärdet för undervisningens omfattning i tid till 525 klocktimmar. En beräkning som byggde på 700 undervisningstimmar om 45 minuter. Denna reglering av undervisningens omfattning i tid har sedan följt med oförändrad i de olika sfi-reformer som genomförts, trots omfattande förändringar av regelverket i övrigt. Det är i dag svårt att se att denna reglering har någon egentlig relevans kopplat till dagens kursplan, övriga styrdokument för skolformen eller hur verksamheten genomförs i kommunerna. Det är endast ett riktvärde som dessutom både får överskridas som underskridas. I skollagen¹² finns ytterligare en reglering av utbildningens omfattning. Där står att utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock enligt bestämmelsen minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte. Denna reglering ställer krav på huvudmannen att tillhandahålla en viss garanterad undervisningstid per vecka. Regleringen, som infördes 2007, ska garantera att kommunerna kontinuerligt erbjuder undervisning i sfi upp till en lägsta garanterad miniminivå. I propositionen Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.¹³ anförde regeringen följande. Genom ett uttryckligt krav på ett visst minsta antal undervisningstimmar per vecka så höjs ambitionsnivån och en

¹² 22 kap. 6 § skollagen.

¹³ Prop. 2005/06:148.

gemensam miniminivå för landets samtliga kommuner skapas. Detta ska inte betraktas som ett tak. Kommunerna bör om de finner det lämpligt utifrån individens behov och förutsättningar erbjuda fler timmar i veckan än 15. Regleringen ställer inget krav på den enskilde elevens studieåtagande. Undervisningens omfattning får också minskas om eleven begär det. Denna reglering fyller fortsatt funktionen av att försäkra den enskilde eleven en viss garanterad undervisningstid.

Verksamhetspoäng i sfi

Skolverket fick i ett regeringsuppdrag 2010 uppgiften att utreda möjligheten att använda verksamhetspoäng som mått på studieomfattning inom sfi. Om verket fann det lämpligt skulle verket lämna förslag om verksamhetspoäng för kurserna i sfi, men om så inte var fallet skulle skälen för det redovisas. I sin redovisning av uppdraget anför Skolverket följande.¹⁴

Ett enhetligt mått på studieomfattning för hela vuxenutbildningen skulle underlätta bedömning och samsyn av utbildningens omfattning i kommuners och andra myndigheters handläggning, såsom Arbetsförmedling och Försäkringskassa. Därmed ges också förutsättningar för ökad likvärdighet inom och mellan kommuner. Skolverket ställer sig positivt till verksamhetspoäng som mått på studieomfattning inom sfi och föreslår att 20 verksamhetspoäng beräknas för en veckas heltidsstudier och att 800 verksamhetspoäng utgör en årsstudieplats. Skolverket finner det, med nuvarande kunskap om sfi, problematiskt att lämna förslag på verksamhetspoäng för sfi-kurserna. En anledning är att det statistiska underlaget inte ger ett tillräckligt bra underlag för beräkning. En beräkning av verksamhetspoäng riskerar därför att i stor utsträckning baseras på relativt lösa antaganden.

Varken utbildningen som helhet eller de fyra separata kurserna har som tidigare nämnts någon formellt definierad omfattning av sitt innehåll. Utbildningen har historiskt aldrig haft någon sådan definition. Som framgår ovan ansåg sig inte heller Skolverket kunna fastställa en sådan definition av kurserna kopplat till verksamhetspoäng.

¹⁴ Skolverket. Redovisning av regeringsuppdrag till Statens skolverk att göra en översyn av kursplanerna för viss vuxenutbildning. Dnr 61-2011:340.

Studieomfattning i sfi

För att kunna hantera elevens studieomfattning behöver dennes studieåtagande relateras till just kursens omfattning. Det vill säga, hur stor kursen är och vad den innehåller behöver relateras till hur lång tid den enskilde eleven behöver för att tillgodogöra sig detta innehåll. Relationen häremellan utgör grunden för beräkningen av varje elevs studieomfattning. Denna möjlighet saknas dock inte i dag. Sådana beräkningar görs många gånger redan, trots avsaknad av någon formellt definierad omfattning. Bestämmelserna i kursplanen av utbildningens syfte, mål och karaktär samt kunskapskraven för varje kurs utgör grunden för beräkningen. Som ytterligare stöd relaterar också varje kurs till Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS). I denna går det att med hjälp av olika skalor bedöma elevernas olika språkfärdighetsnivåer. Det går alltså att jämföra nivåerna i de olika sfi-kurserna med detta gemensamma europeiska system.

Elever har olika förutsättningar att nå kunskapskraven i utbildningen. Utredningen fäster stor vikt vid flexibilitet och individanpassning som faktor för framgångsrika studier. Med en individuell planering för varje elev som utgår från elevens erfarenheter, behov, intressen, livssituation, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål byggs varje elevs unika studieomfattning upp vilken också ska dokumenteras i den individuella studieplanen. Studieomfattningen i tid blir således unik för varje elev och fastställs inte med ett mått som är generellt för alla elever. Ett sådant förhållningssätt överensstämmer också med utredningens förslag som bygger på att det är elevens progression som är avgörande för hur länge han eller hon kan delta i utbildningen utan någon koppling till en generell beräkning av studieomfattning eller tidsgräns för deltagande i studier.

Sfi berättigar varken i dag eller enligt utredningens förslag till studiestöd från Centrala studiestödsnämnden (CSN). Av den anledningen behövs inte heller ett system som kan utgöra grund för beräkning av studiestöd. Detta stärker uppfattningen att studiernas omfattning i sfi bör beräknas individuellt.

Det finns således förutsättningar att hantera frågan om elevernas studieomfattning även framöver. Relationen mellan kursplanens innehåll och individens behov och förutsättningar är grunden för beräkningen av individens studieomfattning.

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att riktvärdet om 525 timmar för undervisningens omfattning i tid inte har någon relevans för den sfi som bedrivs enligt dagens kursplan. Riktvärdet saknar också all relevans i relation till utredningens ställningstagande om att det finns starka skäl att komma bort från ett strikt kvantitativt tidsperspektiv och i stället tillämpa ett mer kvalitativt synsätt. Ett synsätt som i större utsträckning fokuserar på elevens progression eller möjlighet till progression i studierna.

12 Tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering

Regeringen har i förarbetena till den nya skollagen (2010:800) pekat på att det i ett system där ansvaret för verksamheten är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän och som bygger på principen om mål- och resultatstyrning krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn.¹ Enligt regeringens mening måste de krav som ställs i skollagen och i regelverket i övrigt hävdas aktivt och staten måste kräva att åtgärder vidtas.

En statlig tillsyn bidrar till likvärdig sfi oavsett hur eller var i landet utbildningen bedrivs. En statlig tillsyn bedöms även öka förutsättningarna för en förhöjd kvalitet i utbildningen. Utredningen föreslår ett statligt tillsynsansvar, utövat av Statens skolinspektion, över enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för utbildning i svenska för invandrare (sfi).

12.1 Statliga myndigheters tillsyn och uppföljning enligt gällande regelverk

Skolinspektionen har ett tillsynsansvar för skolväsendet. Det övergripande syftet med tillsynen är att höja kvaliteten i de verksamheter som granskas.

Myndigheten ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet.² I skollagen definieras tillsyn som en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Tillsynen över fristående skolor ska främst klargöra om huvudmannens verksamhet

¹ Prop. 2009/10:165, s. 538.

² Se förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

uppfyller kraven för att denne även fortsättningsvis ska vara godkänd som huvudman för den verksamhet som tillståndet gäller.

Tillsynen kan ske på Skolinspektionens eget initiativ, utifrån en anmälan eller efter indikationer på missförhållanden på en skola. Skolinspektionens regelbundna tillsyn över skolväsendet, inklusive sfi, organiseras kommunvis och innebär att all skolverksamhet i ett visst antal kommuner inspekteras årligen. Samtliga skolor besöks under en femårsperiod.³

Skolinspektionens tillsynsansvar omfattar enligt skollagen bl.a. skolväsendet och särskilda utbildningsformer.⁴ I skolväsendet ingår sfi som bedrivs av en kommun. Särskilda utbildningsformer omfattar bl.a. utbildning som motsvarar sfi och som bedrivs av folkhögskolor som har beviljats betygsrätt. Skolinspektionens tillsynsansvar gäller oavsett om utbildningen bedrivs av en kommun eller en enskild som har godkänts som huvudman för utbildningen. Tillsynen omfattar således såväl kommunala som fristående skolor.⁵ När det gäller sfi kan en enskild enligt dagens regelverk inte godkännas som huvudman för utbildningen. De utbildningsanordnare som bedriver sfi på entreprenad efter upphandling ingår dock, enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, i Skolinspektionens tillsynsansvar om de har beviljats betygsrätt. Enskilda utbildningsanordnare som inte har betygsrätt omfattas inte av Skolinspektionens tillsyn, utan tillsynen av dessa är huvudsakligen ett kommunalt ansvar. Skolinspektionen granskar dock indirekt dessa anordnare genom att kontrollera hur kommunen följer upp och utvärderar den verksamhet som lagts ut på entreprenad. För att få ett underlag till denna granskning genomför Skolinspektionen en del besök hos utbildningsanordnare. Om brister upptäcks i den verksamheten har Skolinspektionen sanktionsmöjligheter mot kommunen som huvudman för utbildningen.

I Skolinspektionens tillsyn ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten

³ Tidsintervallen har beslutats vid myndighetssamtal mellan Utbildningsdepartementet och Skolinspektionen.

⁴ Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sfi och gäller oavsett om utbildningen anordnas av det allmänna eller enskilda. Särskilda utbildningsformer regleras i 24 kap. skollagen och omfattar bl.a. internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för intagna vid kriminalvårdsanstalt samt utbildning vid folkhögskola som motsvarar sfi.

⁵ När det gäller fristående förskolor, fritidshem och pedagogisk omsorg är det de kommuner som godkänt huvudmännen som utövar tillsynen.

ska rätta fel som upptäcks vid granskningen.⁶ Det är huvudmannen, dvs. den som driver den verksamhet som granskas, som har ansvaret för att bristerna åtgärdas.

För att kunna utföra tillsynen har Skolinspektionen enligt skollagen vissa befogenheter. En sådan befogenhet är i den omfattning det behövs rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten. Den som granskas är skyldig att på Skolinspektionens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

För att åstadkomma rättelse av konstaterade brister får sanktioner användas. Utgångspunkten ska enligt regeringens mening vara att tillsynsmyndigheten endast ska tillgripa en mer ingripande form av åtgärd vid konstaterade brister om andra medel för rättelse har prövats eller bedömts verkningslösa. Avsteg bör dock enligt regeringens mening kunna göras om det bedöms lämpligt utifrån missförhållandenas art.⁷ De ingripanden Skolinspektionen kan använda sig av vid tillsyn är föreläggande, anmärkning, avstående från ingripande, återkallelse, statliga åtgärder för rättelse och tillfälligt verksamhetsförbud.

Ett föreläggande får ges om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, när det gäller enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som anses nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Ett föreläggande får förenas med vite. Skolinspektionen beslutar hur stort vitet ska vara. Om huvudmannen inte följer föreläggandet kan Skolinspektionen ansöka om utdömmande av vitet hos förvaltningsrätten.

Vid mindre allvarliga överträdelser får en anmärkning tilldelas i stället för att Skolinspektionen meddelar ett föreläggande. En anmärkning kan inte förenas med vite. Skolinspektionen får avstå från att ingripa om överträdelserna är ringa, om den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse eller om det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Skolinspektionen får återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag om ett föreläggande inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Om det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för

⁶ För en närmare redogörelse av tillsyn och granskning av skolväsendet se bl.a. betänkandet Tydlig och öppen, förslag till en stärkt skolinspektion (SOU 2007:101).

⁷ Prop. 2009/10:165, s. 546.

återkallelse får återkallelse ske även om rättelse har skett vid prövningstillfället. Ett godkännande får också återkallas om den enskilda huvudmannen inte längre följer bestämmelserna om kommuners eller landstings rättsliga inflytande i bolag och föreningar. Huvudregeln är att ett beslut om återkallelse inte gäller omedelbart. Skolinspektionen får dock besluta att beslutet ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft. Det kan exempelvis bli aktuellt om verksamheten framstår som direkt undermålig eller om barnen eller eleverna far illa. Bestämmelserna om återkallelse gäller enbart för enskilda huvudmän.

När det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting kan Skolinspektionen inte lägga ner verksamheten. I stället finns det bestämmelser om statliga åtgärder för rättelse då en kommun eller ett landsting inte har följt ett föreläggande och grovt eller under en längre tid åsidosatt sina skyldigheter. Under dessa förutsättningar får Skolinspektionen besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

I mycket allvarliga fall kan Skolinspektionen med omedelbar verkan besluta om tillfälligt verksamhetsförbud, vilket innebär att huvudmannen för verksamheten tills vidare förbjuds att helt eller delvis driva verksamheten vidare. Verksamheten kan då hållas stängd i maximalt sex månader. Denna möjlighet finns oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Skolinspektionens möjlighet att förbjuda huvudmannen att driva verksamheten vidare gäller om det är sannolikt att myndigheten kommer att fatta ett beslut om återkallelse eller om statliga åtgärder för rättelse och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning.

Om en fristående skola tvingas stänga är elevens hemkommun skyldig att erbjuda eleverna utbildning i en kommunal skola. Gymnasieelever är dock inte garanterade plats på samma gymnasieprogram.

Skolinspektionens beslut om vitesföreläggande, återkallelse av godkännande för fristående skolor, statliga åtgärder för rättelse och beslut om tillfälligt verksamhetsförbud får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

12.1.1 Tillsyn över enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för sfi

Bedömning: Statens skolinspektion har tillsyn över sfi som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen. Tillsynen utformas som den tillsyn Skolinspektionen utövar över övrig utbildning inom skolväsendet.

Skolinspektionen ska följa upp ett beslut om godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för sfi i nära anslutning till att beslutet fattats.

Tidsintervallen för tillsynen bör vara desamma som för övrig utbildning inom skolväsendet.

Som framgår ovan har Skolinspektionens tillsyn över skolväsendet. I avsnitt 9.3.4 föreslår utredningen att utbildning som anordnas av en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi ska ingå i skolväsendet. Det är därmed rimligt att Skolinspektionen ska ha samma tillsynsansvar för dessa utbildningsanordnare som för övriga skolväsendet. Eftersom utbildningsanordnarna som godkända huvudmän kommer att ingå i skolväsendet krävs ingen ändring av skollagens bestämmelser om tillsyn. Skolinspektionens tillsyn över sfi kommer därmed ha till syfte att granska om den verksamhet som bedrivs uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter för sfi. En tydlig och enhetlig tillsyn är avgörande för att öka förutsättningarna för att utbildningen genomförs likvärdigt oavsett var i landet den bedrivs och för kvaliteten i utbildningen. En enhetlig tillsyn bidrar även till en effektiv och rättssäker tillsyn. I och med utredningens förslag om att enskilda utbildningsanordnare som bedriver sfi ska godkännas som huvudmän ökas ambitionsnivån när det gäller tillsynen över dessa anordnare jämfört med i dag.

Tidsintervallen för den regelbundna tillsynen bör vara desamma som gäller för övriga skolväsendet, dvs. för närvarande fem år.

Som en konsekvens av att tillsynen ska utformas som för övriga skolväsendet kommer Skolinspektionen vid tillsynen över enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi ha samma lagstadgade befogenheter som vid övrig tillsyn. Skolinspektionen ska således i den omfattning det behövs ha rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i

verksamheten. De enskilda utbildningsanordnarna kommer att ha en uppgiftsskyldighet gentemot tillsynsmyndigheten.

Skolinspektionen kommer också ha möjlighet att använda samma ingripanden som vid tillsyn över fristående skolor. Myndigheten ska således kunna använda föreläggande, anmärkning, avstående från ingripande, återkallelse och tillfälligt verksamhetsförbud. Ett föreläggande ska få förenas med vite. De regler som gäller för överklagande av Skolinspektionens beslut vid ingripanden kommer även att gälla för enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för sfi. Om en enskild utbildningsanordnare tvingas lägga ner sin verksamhet är elevens hemkommun, på samma sätt som gäller om en fristående skola stängs, ansvarig för att sfi erbjuds hos en annan anordnare eller i kommunen.

Enligt förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska myndigheten följa upp ett beslut om godkännande eller rätt till bidrag i nära anslutning till att beslutet fattats. Samma krav ska gälla för en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi.

12.1.2 Tillsyn över utbildningsföretag

Bedömning: Mot bakgrund av Statens skolinspektionens samlade tillsyn över fristående skolor är det inte nödvändigt att författningsreglera krav på en samlad tillsyn över en enskild utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för sfi som bedrivs vid två eller flera skolenheter.

Skolinspektionen påbörjade 2011 ett projekt för en samlad tillsyn över fristående skolor inom samma utbildningsföretag. Projektet beräknas vara avslutat under hösten 2013.⁸ Arbetet är en följd av att myndigheten i sitt regleringsbrev för 2011 fick i uppdrag att särskilt redovisa insatser för att samlat granska sådana utbildningsföretag. En sammanhållen tillsyn innebär att fristående skolor inom samma utbildningsföretag, oavsett geografisk hemvist, besöks och granskas under en viss period. Skolinspektionens regelbundna tillsyn organiseras annars kommunvis för viss period. Syftet med projektet är att genomföra en likvärdig, systematisk och sammanhållen tillsyn av skolor tillhörande samma huvudman och ägare.

⁸ Skolinspektionens årsredovisning 2012, dnr 10-2012:5700.

Under 2011 påbörjades tillsynen över sju utbildningsföretag och under 2012 gjordes ett urval av ytterligare nio utbildningsföretag. Urvalet av utbildningsföretagen utgick från ekonomiska kriterier, kvalitetskriterier och tillhörighet vad gäller utbildningskoncept. Totalt hade Skolinspektionen vid utgången av 2012 fattat beslut för elva utbildningsföretag, omfattande 41 skolor. Tillsynen omfattade såväl grundskolor som gymnasieskolor. Majoriteten var dock gymnasieskolor.

Under hösten 2012 beslutade Skolinspektionen att all tillsyn över huvudmän med två eller fler skolor ska ske samlat från och med 2013. All tillsyn över fristående skolor inom samma utbildningsföretag kommer därmed fortsättningsvis att ske sammanhållet.

Utredningen menar att en samlad tillsyn över utbildningsföretag som bedriver fristående skolor är viktig för att få en helhetsbild av en huvudmans verksamhet och för att ta ett gemensamt grepp om de eventuella brister som upptäcks. En samlad tillsyn har, till skillnad från en tillsyn som bara utgår från vissa av huvudmannens skolor, bättre förutsättningar att leda till att påtalade brister åtgärdas. Fördelarna med en samlad tillsyn över utbildningsföretag bör enligt utredningen även gälla för enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för sfi. Utredningen har därför övervägt om det bör införas en författningsreglering med krav på en samlad tillsyn när det gäller en enskild utbildningsanordnare, som godkänts som huvudman för sfi som bedrivs vid två eller flera skolenheter. Mot bakgrund av den samlade tillsyn Skolinspektionen utövar över fristående skolor har utredningen dock funnit att det inte är nödvändigt att författningsreglera ett sådant krav. Jag vill dock understryka vikten av att det görs en samlad tillsyn över sfi-verksamhet som bedrivs av samma utbildningsföretag, oavsett var i landet verksamheten bedrivs.

12.1.3 Skolinspektionens kvalitetsgranskning

Bedömning: Statens skolinspektion ska granska kvaliteten i sfi som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen på samma sätt som myndigheten granskar den övriga utbildning som står under dess tillsyn. Skolinspektionen ska vid denna granskning ha samma befogenheter som vid den övriga kvalitetsgranskningen.

Skolinspektion har inte enbart tillsynsansvar för skolväsendet, utan även ett ansvar för kvalitetsgranskning enligt skollagen. Detta ansvar omfattar sådan utbildning och annan verksamhet som enligt skollagen står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun. Sfi som bedrivs av en kommun och utbildning som motsvarar sfi som bedrivs av en folkhögskola med betygsrätt omfattas således av ansvaret för kvalitetsgranskning.

Skolinspektionen genomför årligen en mer ingående granskning av några slumpvis utvalda skolor inom avgränsade områden med inriktning på kvalitetsaspekter i förhållande till mål och andra riktlinjer. Kvalitetsgranskningar kan t.ex. avse undervisningens innehåll och form i ett visst skolämne, skolans arbete med uppföljning och bedömning av elevernas kunskapsutveckling eller rektorernas roll som pedagogisk ledare. Under 2010 och 2011 genomförde Skolinspektionen kvalitetsgranskningar av sfi.⁹ Vid granskningen har Skolinspektionen rätt till tillträde till byggnader och andra utrymmen och den som granskas har uppgiftsskyldighet i förhållande till myndigheten. Efter kvalitetsgranskningen sammanställer Skolinspektionen en övergripande rapport. Myndigheten skriver även en rapport för varje granskad skola med en bedömning av situationen för just den verksamheten.

I förarbetena till skollagen konstaterade regeringen att det inte går att dra en knivskarp gräns mellan tillsyn och kvalitetsgranskning.¹⁰ Enligt regeringen kunde det uppstå situationer där Skolinspektionen inom ramen för sin kvalitetsgranskning bedömer att kvalitetsbristerna är så omfattande att verksamheten på avgörande punkter inte kan sägas leva upp till författningarnas krav. Myndigheten ska då

⁹ Skolinspektionen, Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål, rapport 2010:7. Skolinspektionen, Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisning för invandrare, rapport 2011:6.

¹⁰ Prop. 2009/10:165, s. 557.

kunna fatta ett tillsynsbeslut avseende bristerna. Kvalitetsgranskningen skulle på så sätt kunna leda till ett tillsynsbeslut som innebär sanktioner.

I avsnitt 12.1.1 bedömer utredningen att Skolinspektionen har tillsynsansvar för den utbildning som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi eftersom dessa kommer att ingå i skolväsendet. En följd av detta är att Skolinspektionen även ska granska kvaliteten i sfi som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen på samma sätt som myndigheten granskar övrig utbildning som står under dess tillsyn. Skolinspektionen ska vid denna granskning ha samma befogenheter som vid övrig kvalitetsgranskning.

12.1.4 Skolverkets uppföljning och utvärdering

Bedömning: Statens skolverk ska på nationell nivå följa upp och utvärdera sfi som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen på samma sätt som myndigheten följer upp och utvärderar skolväsendet i övrigt. Skolverket ska för detta ha samma befogenheter som vid övrig uppföljning och utvärdering.

Den statliga granskningen omfattar enligt skollagen även Statens skolverks uppdrag att på nationell nivå följa upp och utvärdera bl.a. skolväsendet och övriga utbildningar och verksamheter som står under Skolinspektionens tillsyn. Ansvaret inkluderar alltså såväl kommunal sfi som utbildning som motsvarar sfi och bedrivs av en folkhögskola med betygsrätt. Skolverket genomför årligen på uppdrag av regeringen en lägesbedömning av förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning.

En huvudman som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.

Enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi ska omfattas av Skolinspektionens tillsynsansvar. Som en konsekvens av detta ska Skolverket på nationell nivå även följa upp och utvärdera sfi som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen, på samma sätt

som myndigheten följer upp och utvärderar skolväsendet i övrigt. Skolverket ska därvid ha samma befogenheter som vid övrig uppföljning och utvärdering.

12.2 Kommuners tillsyn och granskning

Skolinspektion har enligt skollagen tillsyn över och svarar för kvalitetsgranskning inom skolväsendet m.m. I propositionen om den nya skollagen konstaterade regeringen att det inte fanns någon lagreglering av Skolinspektionens tillsyn över verksamheter med offentlig huvudman. Regeringen menade att det var angeläget att tillsynsansvaret över skolväsendet och annan verksamhet som regleras i skollagen tydligt framgår av lagen. Genom förslaget till ny skollag skulle tillsynen komma att omfatta verksamhet med såväl offentlig som enskild huvudman. Regeringen bedömde att detta sätt att reglera det statliga tillsynsansvaret möjliggör tillsyn över efterlevnaden av såväl skollagen som föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Kommunen har enligt skollagen tillsyn över sådan verksamhet vars huvudman kommunen godkänner, dvs. fristående förskolor och fristående fritidshem samt pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen förklarat berättigad till bidrag. Skolinspektionen har tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar i detta avseende.

Det skulle kunna finnas behov av en kommunal uppföljning och utvärdering av enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för sfi. Kommunen bör ha ett intresse av att granska den sfi som finns i kommunen. Enligt utredningens förslag om ett valfrihetssystem i sfi är det kommunen som ska ersätta anordnarna och kommunen föreslås fortsatt ha ansvaret för att sfi erbjuds de kommuninvånare som har rätt att delta i utbildningen. En kommunal granskning kan till skillnad från en statlig tillsyn utgå från lokala förhållanden och ske med större kontinuitet.

I propositionen om den nya skollagen ansåg regeringen emellertid att det inte längre fanns skäl för en ordning där kommunerna kan kräva att fristående skolor ska delta i lägeskommunens uppföljning och utvärdering. Kommunen skulle dock inte vara förhindrad att erbjuda huvudmännen för fristående skolor att delta i kommunens uppföljning av den egna verksamheten. Regeringen menade att genom förslaget till ny skollag blev de fristående skolorna en del av skol-

väsentet och regleringen i allt väsentligt densamma för alla huvudmän. Alla huvudmän ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som ska dokumenteras. De fristående skolorna står under statlig tillsyn och omfattas av Skolverkets nationella uppföljning och utvärdering.

Mot den bakgrunden ser utredningen inte att det finns skäl för att kommunen ska ha ansvar för lokal uppföljning och utvärdering av de enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi. Utredningen lämnar därför inget förslag i detta avseende.

12.2.1 Kommunal insyn

Förslag: Kommunen ska ha insynsrätt i sfi som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för utbildningen. Insynsrätten ska gälla för den kommun där verksamheten bedrivs.

En kommun har enligt skollagen rätt till insyn i den verksamhet som bedrivs av en fristående skola som är belägen i kommunen. I förarbetena till bestämmelserna om insyn framförde regeringen att kommunens insyn var en garanti för att offentliga medel för utbildning används för avsedda ändamål.¹¹ Kommunens insynsrätt i fristående skolor är alltså kopplad till den verksamhet som bedrivs i den egna kommunen.

I propositionen om den nya skollagen ansåg regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl för att helt ta bort regleringen av kommunal insyn i fristående verksamheter. För att tillförsäkra allmänhetens insyn i fristående skolor skulle kommunen i fortsättningen ha insyn i verksamheter som är belägna i kommunen.

Frivuxutredningen föreslog att en kommun även skulle ha insynsrätt hos anordnare som var etablerade utanför kommungränsen.¹² Insynsrätten skulle då uppstå på förekommen anledning och begränsas till de fall då en elev från hemkommunen hade påtalat felaktigheter hos anordnaren. Insynsrätten skulle således vara kopplad till kommuninvånaren.

I det valfrihetssystem i sfi som utredningen föreslår ska hemkommunen ersätta en enskild utbildningsanordnare för den sfi som

¹¹ Prop. 1995/96:200, s. 58.

¹² SOU 2008:17, Frivux–valfrihet i vuxenutbildningen, s. 214.

en kommuninvånare deltar i oavsett var i landet anordnaren är etablerad. Mot bl.a. denna bakgrund kan det finnas motiv att överväga om kommunens insynsrätt bör gälla även i andra kommuner än den egna. Utredningen om en kommunallag för framtiden (dir. 2012:105) lämnade i juni 2013 ett delbetänkande¹³ där utredningen föreslår att kommunerna ska ha fortsatt insyn i fristående skolor och internationella skolor. Utredningen föreslår samtidigt att bestämmelsen behöver förtydligas. Kommunerna ska enligt kommunallagsutredningen ha fortsatt insyn i de fristående skolorna och de internationella skolorna för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

Mot den bakgrunden anser utredningen att en utökad insynsrätt bör övervägas samlat, även för fristående skolor, och inte endast för enskilda utbildningsanordnare som bedriver sfi. Utredningen lämnar därför inget förslag i denna del, utan jag föreslår att kommunen ska ha insynsrätt i den verksamhet som bedrivs i den egna kommunen av en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi. Insynsrätten ska gälla för den kommun där verksamheten bedrivs.

12.3 Systematiskt kvalitetsarbete m.m.

Som framgår ovan har staten och kommunen ett ansvar för tillsyn, granskning, utvärdering och uppföljning av den utbildning som sker inom skolväsendet. Dessutom har varje huvudman ett ansvar för den egna utbildningen. Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

12.3.1 Systematiskt kvalitetsarbete

Bedömning: Enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för sfi omfattas på samma sätt som övriga huvudmän inom skolväsendet av krav på att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

¹³ SOU 2013:53, Privata utförare-kontroll och insyn.

Av 4 kap. 3 § skollagen framgår att alla huvudmän inom skolväsendet ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Sfi med kommunal huvudman omfattas av kravet på systematiskt kvalitetsarbete. Som ett led i det arbetet ska huvudmannen för utbildningen ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen.

Enligt utredningens förslag i avsnitt 9.3.4 ska enskilda utbildningsanordnare kunna godkännas som huvudmän för sfi. En konsekvens av detta är att dessa anordnare, på samma sätt som övriga huvudmän inom skolväsendet, omfattas av skollagens krav att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

12.3.2 Statistik och uppgiftsskyldighet

Bedömning: Enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för sfi och som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering, bör liksom övriga huvudmän inom skolväsendet omfattas av skyldighet att lämna uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.

Statens skolverk bör samla in och redovisa uppgifter om avbrottsorsak.

Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsendet och barnomsorgen.¹⁴ En statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde.

Som framgår ovan (avsnitt 12.1.4) ska Skolverket på nationell nivå följa upp och utvärdera bl.a. skolväsendet. För att Skolverket ska kunna genomföra detta uppdrag är en huvudman skyldig att lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning till Skolverket som behövs för myndighetens uppföljning och utvärderingen. Skolverket har upphandlat tjänsten att sköta insamling och sammanställning av statistik av Statistiska centralbyrån. Enligt dagens bestämmelser omfattas bl.a. skolväsendet, vilket inkluderar fristående skolor och särskilda utbildningsformer, av uppgiftsskyldigheten. För sfi innebär det att såväl kommuner som bedriver sfi i egen regi som folkhögskolor med

¹⁴ Se förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

betygsrätt som bedriver utbildning som motsvarar sfi är skyldiga att lämna uppgifter till Statistiska centralbyrån (SCB). När det gäller sfi som bedrivs på entreprenad är det kommunen som huvudman för utbildningen som är ansvarig för att uppgifterna lämnas in. Hur denna redovisning organiseras skiljer sig åt från kommun till kommun. Vissa anordnare lämnar uppgifterna direkt till SCB medan andra lämnar uppgifterna till kommunen, som i sin tur lämnar dem till SCB. Vissa kommuner reglerar hur detta ska ske i det avtal som sluts med anordnaren, andra gör det inte. Det är mycket viktigt att kvaliteten i de uppgifter som lämnas in till Statistiska centralbyrån är hög och tillförlitlig.

Av Skolverkets föreskrifter framgår vilka uppgifter huvudmännen ska redovisa.¹⁵ För sfi är det i huvudsak information om personal, kostnader för köp av skolplatser från annan utbildningsanordnare och betyg för kursdeltagare som genomför ett nationellt prov.¹⁶ För varje kursdeltagare ska dessutom uppges namn, personnummer, kön, studieväg och kurs i sfi, modersmål, utbildningsbakgrund, deltagande i läs- och skrivinlärning, tidpunkt för kursstart (för varje påbörjad kurs), tidpunkt för eventuellt kurslut (för varje kurs), orsak till kurslut (för varje kurs), betyg på kursen, elevtimmar på kursen och anordnare. Kravet på uppgiftsskyldighet avseende anordnare är nytt och har samlats in första gången sommaren 2013.

Enskilda utbildningsanordnare ska kunna godkännas som huvudmän för sfi. En konsekvens av detta är att enskilda utbildningsanordnare som är huvudmän för sfi och som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering, på samma sätt som övriga huvudmän inom skolväsendet, omfattas av skyldigheten att lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.

Mot bakgrund av att utredningen föreslår att avbrottsorsak ska dokumenteras i den individuella studieplanen (se avsnitt 10.1.5),

¹⁵ Se Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m., som senast ändrats genom SKOLFS 2012:91. För kurser i sfi som påbörjades före den 1 juli 2012 gäller Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:156) om uppgiftsinsamling från huvudmän inom skolväsendet m.m. enligt 1985 års skollag.

¹⁶ Kommunen har dessutom uppgiftsskyldighet för den s.k. riksprislistan för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Se Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:20) om kommuners och landstings uppgiftsskyldighet för underlag till riksprislistan avseende gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

bör Skolverket samla in och redovisa dessa uppgifter.¹⁷ En sådan insamling avseende avbrottsorsak skulle vidare underlättas betydligt om den individuella studieplanen fanns i elektronisk form.

12.4 Uppföljning och utvärdering av individanpassning på lokal nivå

Enligt direktiven ska utredningen undersöka hur uppföljningen och utvärderingen av individanpassningen inom sfi är utformad på lokal nivå och i den mån det är möjligt föreslå hur uppföljningen och utvärderingen kan utvecklas. Utredningens tolkning av uppdraget är att undersöka om kommunerna följer upp hur varje elev fått en utbildning anpassad efter sina behov och förutsättningar.

För att få en uppfattning om detta har utredningen samtalat med sju av de tio kommuner som ingått i utredningens referensgrupp; Alvesta, Botkyrka, Nacka, Stockholm, Storuman, Umeå och Örebro.

Genom samtalen med kommunerna kan utredningen konstatera att det finns rutiner och aktiviteter för uppföljning av utbildningen men att det kan se olika ut. Utifrån de uppgifter kommunerna har om den enskilde eleven kan de sammanställa statistik och redovisa utfall relaterat till budget och verksamhetsplaner för verksamheten till den beslutsfattande organisationen. Internt inom verksamheten kan uppgifterna användas för analys och uppföljning för att hitta förändrings- och förbättringsområden.

Aktiveter som återkommer hos alla kommunerna är uppföljningar på individnivå genom elevenkäter efter uppnått betyg eller vid avslut av utbildningen. I sådana enkäter ställs t.ex. frågor om hur nöjd eleven är med utbildningen och om eleven upplever att utbildningen stärkt möjligheterna att få arbete. Ett annat uppföljningsinstrument som nämns är att kommunen tar kontakt med de som avslutat utbildningen tre till sex månader efter avslutet för att få reda på vad eleven gör. Vidare genomförs elev- eller deltagarråd kontinuerligt där deltagarna i verksamheten kan diskutera och ta upp frågor med rektorer och ledning som rör verksamheten och hur eleverna ser på den.

¹⁷ Skolverket samlar inte längre in uppgifter om avbrottsorsak på grund av att kommunerna i en majoritet av fallen angav att orsaken var okänd. Det var därmed svårt att dra slutsatser utifrån underlaget.

Ett viktigt redskap för en individuell uppföljning som tas upp är den individuella studieplanen. Utredningen föreslår att den individuella studieplanen ska utökas. Utöver information om studieomfattning och utbildningsmål, ska studieplanen även innehålla uppgifter som har betydelse för studieplaneringen, elevens kunskapsutveckling samt hur utbildningen anpassats efter elevens behov och förutsättningar. Vidare ska skäl för avbrott, utbildningens upphörande och byte av utbildningsanordnare anges (se avsnitt 10.1.5).

Utredningen anser att uppföljning och utvärdering av sfi sker på lokal nivå och att det även avser uppföljning på individnivå. En sådan uppföljning måste samtidigt utgå från respektive kommuns förutsättningar för verksamheten. I en stor kommun med hög genomströmning i verksamheten är det förenat med stor administration att ha en systematisk uppföljning av individanpassningen. I en liten kommun med ett litet antal elever kan kommunen mer eller mindre ha personlig kännedom om varje enskild elev. Hur uppföljningen genomförs måste varje enskild kommun få besluta om.

Utredningen menar att förslaget om en utökad individuell studieplan svarar mot det behov som kan finnas när det gäller utveckling av uppföljningen av individanpassning i utbildningen på lokal nivå. Utredningen lämnar därför inga andra förslag i detta avseende.

13 Valfrihet i komvux

I utredningens direktiv anges att om utredaren föreslår att all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden ska ges inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvox) vidgas utredarens ursprungliga uppdrag att föreslå hur valfrihet kan ökas inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) till att även omfatta hur valfrihet kan ökas inom komvux som helhet. I kapitel 7 föreslås att sfi ska samordnas in i komvux och bli en tredje enhet tillsammans med utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå. Som en följd av det beskrivs i detta kapitel hur en ökad valfrihet i hela komvux kan åstadkommas samt konsekvenser för individ och utbildningsanordnare av ett sådant system.

Det valfrihetssystem som föreslås för komvux innebär att Statens skolinspektion kan lämna tillstånd till en enskild utbildningsanordnare att som huvudman vid en angiven skolenhet bedriva komvux inom skolväsendet. Kommunen ansvarar för finansiering av komvux och fastslår årligen ramarna för vilka kurser som ska erbjudas. Kommunens beslut om kursutbud tar sin utgångspunkt i de behov kommuninvånarna förevisat och bildar också underlag för de enskilda utbildningsanordnarnas beslut om etablering i kommunen. Kommuninvånare som ansökt om och blivit beviljad utbildningsplats av kommunen väljer fritt bland de enskilda utbildningsanordnare som etablerat sig, valet är inte begränsat till hemkommunen utan samtliga enskilda utbildningsanordnare i landet är öppna för den enskilde. Ersättningen från kommunen följer den enskilde till den utbildningsanordnare denne valt. Förutom att vara tillståndsmyndighet ska Skolinspektionen också utöva tillsyn och kvalitetsgranskning när det gäller komvux som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare.

13.1 Dagens organisering av komvux

Komvux består av två nivåer, grundläggande och gymnasial nivå. Grundläggande nivå vänder sig till vuxna som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Utbildningen syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet samt att möjliggöra fortsatta studier. Hems kommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det också får delta i sådan utbildning. Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning. De kurser som finns på grundläggande nivå är: biologi, engelska, fysik, geografi, hem- och konsumentkunskap, historia, kemi, matematik, orienteringskurs, religionskunskap, samhällskunskap, svenska, och svenska som andraspråk.

Syftet med utbildningen på gymnasial nivå är att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar utbildningen i gymnasieskolan. Varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. Hems kommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den också får det. De som har rätt till utbildning på gymnasial nivå är personer med en yrkesexamen från gymnasieskolan men saknar grundläggande behörighet till högskolestudier. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Varje kommun ska informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning. Det finns cirka 1 000 nationella kurser på gymnasial nivå och dessa är i princip samma som de som finns i gymnasieskolan. En mycket stor andel av dessa kurser är yrkeskurser, dessutom finns det orienteringskurser och individuella kurser. Gymnasieexamen kan utfärdas i form av yrkesexamen eller högskoleförberedande examen för den som uppnått 2 400 gymnasiepoäng.

I komvux studerade 2012 cirka 34 000 personer på grundläggande nivå och cirka 155 000 personer på gymnasial nivå. På gymnasial nivå finns 82 procent av alla komvuxelever. På gymnasial nivå minskade antalet elever med nästan 10 000 elever i jämförelse med 2011 medan antalet elever på grundläggande nivå ökade något. Antal kurser per elev var cirka 4 stycken, antal kursdeltagare var nästan 750 000.

Andelen kursdeltagare som deltog i en kurs som inte genomfördes av en kommun i egen regi utan i stället upphandlats av annan utbildningsanordnare var för grundläggande nivå 19 procent och för gymnasial nivå 40 procent. Dessa andelar är klart större än andelen elever i fristående skolor inom grund- och gymnasieskolan. Sedan 2004 har denna andel inom komvux ökat med närmare 20 procentenheter. Det är vanligare att kursdeltagare i storstäderna studerar hos annan utbildningsanordnare. I storstadskommunerna deltar 58 procent av kursdeltagarna i en kurs som anordnas av annan anordnare. I glesbygdskommunerna är motsvarande andel 4 procent. Andel elever som deltar en kurs som anordnas som distanskurs är på gymnasial nivå 17 procent och på grundläggande nivå 4 procent.

De största kurserna, sett till antalet kursdeltagare, är på grundläggande nivå svenska som andraspråk och engelska. I dessa kurser deltar 37 respektive 23 procent av kursdeltagarna. På gymnasial nivå är orienteringskurs den största kursen. I denna kurs deltar drygt 4 procent av kursdeltagarna.

En allt större andel elever i komvux är födda utomlands. För år 2000 var andelen 24 procent men har successivt stigit från år till år och uppgick 2012 till 42 procent. På grundläggande nivå är andelen 90 procent och på gymnasial nivå 31 procent.

Av Sveriges 290 kommuner saknade 33 kommuner egen kommunal vuxenutbildning under 2012. Utbildningsbehoven tillgodosågs i dessa kommuner genom kommunalförbund eller andra kommunala samverkansformer.

Den totala kostnaden för komvux 2011 var 3 935 miljoner kronor. Drygt en fjärdedel av den totala kostnaden 2011 bestod av kostnader för upphandlad utbildning dvs. utbildning som köpts in av externa enskilda utbildningsanordnare som studieförbund, folkhögskolor och privata anordnare.

Under 2012 hade 35 procent av eleverna på grundläggande nivå högskoleutbildning sedan tidigare. Elevgruppen har förändrats mycket de senaste tjugo åren. För år 2000 var motsvarande andel 15 procent. Elever på grundläggande nivå som har högskoleutbildning är i regel utlandsfödda och studerar svenska som andraspråk eller engelska.

13.2 Statlig tillståndsprövning av enskilda utbildningsanordnare

Med utgångspunkt i vad som beskrivits ovan redovisar jag i det följande de överväganden jag gjort för att komma fram till mitt förslag om hur ett valfrihetssystem för komvux kan utformas. I allt väsentligt är mina förslag och bedömningar gemensamma för komvux alla tre delar, grundläggande nivå, gymnasial nivå och sfi. Dock finns det i detta kapitel förslag som skiljer sig från mina förslag för sfi. I förekommande fall redovisas detta i kapitlet. Grundläggande i förslaget är att en statlig myndighet ska ge tillstånd till en enskild utbildningsanordnare att bedriva komvux vid en angiven skolenhet och att utbildningsanordnaren ska ersättas genom ett bidrag som följer personen till den enskilda utbildningsanordnaren denne har valt. Valfrihetssystemet finansieras av elevens hemkommun.

13.2.1 Valfrihetssystem för komvux reglerat i skollagen

Förslag: Ett valfrihetssystem för komvux ska regleras i skollagen (2010:800).

Prövningen av om en enskild utbildningsanordnare ska bedriva komvux ska göras av en statlig myndighet och regleras i skollagen.

En person som är mottagen till utbildningen har rätt att delta i komvux hos en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för komvux oavsett var i landet denne bedriver sin verksamhet.

Huvudmannen ersätts genom ett bidrag från elevens hemkommun.

För att valfrihetssystemet inom vuxenutbildningen ska bli enhetligt föreslår jag en modell med statlig tillståndsprövning reglerad i skollagen på samma sätt som jag föreslår för sfi.

Vidare ska en person som är mottagen till komvux ha rätt att delta i utbildning hos en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för komvux oavsett var i landet denne är etablerad.

Den enskilda utbildningsanordnaren ska ersättas genom ett bidrag som följer personen till den utbildningsanordnare personen har valt. Bidragets utformning regleras i skollagen. Bakgrunden till mina ställningstaganden återfinns i avsnitt 9.3.2.

13.2.2 Statlig tillståndsprövning

Förslag: Statens skolinspektion ska handlägga ärenden om godkännande av enskilda utbildningsanordnare som huvudmän för komvux.

En ansökan om godkännande som huvudman för komvux ska kunna ges in till Skolinspektionen löpande under året. Skolinspektionens prövning av och beslut om ansökningar ska ske löpande under året.

En ansökan ska få överföras elektroniskt och Skolinspektionen ska få meddela föreskrifter om en sådan ansökan.

Beslutande myndighet

I enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.3.3 anser jag att Skolinspektionen ska handlägga ärenden om godkännande av enskild utbildningsanordnare som huvudman för komvux.

Ansökan om godkännande som huvudman för komvux

En ansökan ska, i likhet med vad som gäller för fristående skolor, få överföras elektroniskt och Skolinspektionen ska få meddela föreskrifter om elektronisk överföring av en ansökan om godkännande och om elektronisk signatur samt de ytterligare föreskrifter som behövs för ansökningsförfarandet. Förslagen i detta stycke överensstämmer väsentligen med de i avsnitt 9.3.3.

13.2.3 Krav för godkännande att bedriva komvux

Förslag: Ett godkännande som huvudman för komvux ska lämnas om den enskilda utbildningsanordnaren har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. En enskild utbildningsanordnare ska inte längre kunna få tillstånd för betygsrätt för utbildning motsvarande komvux.

Undervisningen hos enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för komvux ska vara icke-konfessionell.

Utbildning som anordnas av en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för komvux ska ingå i skolväsendet.

Ett beslut om godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för komvux ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Statens skolinspektion ska sprida kunskap om vad som krävs för att enskild utbildningsanordnare ska få bedriva komvux.

Ett godkännande upphör att gälla om verksamheten inte har påbörjats inom tolv månader från beslutet om godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för komvux.

Krav på betygsrätt alternativt godkännande som huvudman för komvux

Utredningens förslag överensstämmer med förslaget i avsnitt 9.3.4. En provning utifrån betygsrätten är inte tillräcklig för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning. Provningsen av den enskilda utbildningsanordnaren bör i stället göras utifrån dennes förutsättningar att fullt ut följa det regelverk som gäller för komvux. På så vis uppnås ett system som är likvärdigt med det som gäller för fristående skolor och som ställer samma krav på anordnaren oavsett om denne är kommunal eller enskild.

När det gäller fristående skolor har regeringen angett att en aspekt som ska vägas in vid bedömningen av den sökandes förutsättningar är om dennes budget och andra dokument visar att verksamheten har förutsättningar att följa gällande föreskrifter, såväl

vid skolstarten som på sikt.¹ För att en sökande ska godkännas som huvudman för en fristående skola kräver Skolinspektionen att denne ska ha en ekonomi som garanterar en varaktig och stabil verksamhet för eleverna. Kravet på ekonomisk stabilitet bör enligt utredningens mening även gälla för godkännande av enskilda utbildningsanordnare av komvux.

Utbildning som motsvarar komvux för intagna i kriminalvårdsanstalt

Mot bakgrund av vad som anförs i avsnitt 9.3.4 föreslår jag att Kriminalvården ska få fortsätta bedriva utbildning motsvarande komvux som särskild utbildningsform. De skäl som angavs då regleringen av Kriminalvårdens möjlighet att bedriva utbildning som motsvarar komvux infördes är fortfarande giltiga.

Påtagliga negativa följder för kommunen

I enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.3.4 anser jag att det inte bör göras en prövning av om en etablering av en enskild utbildningsanordnare skulle få påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i berörda kommuner.

Kommunalt inflytande i fristående skolor och enskilda utbildningsanordnare

Jag anser i enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.3.4, att det saknas behov av att begränsa möjligheten för en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun eller ett landsting att vara huvudman för komvux. Någon reglering, i likhet med den som gäller för fristående skolor, föreslås därmed inte.

¹ Prop. 2009/10:165.

Icke-konfessionell undervisning

Jag anser, i enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.3.4, att samma bestämmelser som gäller för fristående grund- och gymnasieskolor bör gälla för enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning som huvudmän för komvux. Jag föreslår således att den undervisning som bedrivs av dessa huvudmän ska vara icke-konfessionell. Vid sidan av undervisningen ska det dock, i likhet med vad som gäller för fristående skolor, finnas möjlighet att ha en konfessionell inriktning. Deltagande i de konfessionella inslagen ska vara frivilligt. Jag vill i samband härmed påpeka att den utbildning som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare ska vara öppen för alla och att deltagande i konfessionella inslag därför inte får vara ett villkor för mottagande eller fortsatt skolgång. Då en enskild utbildningsanordnare ger in en ansökan om godkännande att bedriva komvux till Skolinspektionen bör det i ansökan anges om anordnaren har för avsikt att ha en konfessionell inriktning på utbildningen.

Skolväsendet

Mot bakgrund av mitt förslag i avsnitt 9.3.4 föreslår jag att utbildning som anordnas inom komvux av en enskild utbildningsanordnare ska ingå i skolväsendet.

Överklagande

I enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.3.4 föreslår jag att även Skolinspektionens beslut om godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för komvux ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Samma bestämmelser som gäller för fristående skolor avseende prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten och talerätten föreslås gälla för beslut om godkännande för enskilda utbildningsanordnare. Förvaltningslagen (1986:223) blir därmed tillämplig och det blir Skolinspektionen samt förvaltningsrätten och ytterst dess överinstanser som avgör vem som ska ha rätt att överklaga Skolinspektionens beslut i ett ärende om godkännande av enskild som huvudman för komvux. Naturligtvis kan den sökande överklaga beslutet. En kommun kan överklaga Skolinspektionens beslut om förvaltningslagens kriterier för talerätt bedöms vara uppfyllda.

Information om kraven för att bedriva komvux

Jag föreslår, i enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.3.4, att Skolinspektionen även ska sprida kunskap om vad som krävs för att en enskild utbildningsanordnare ska få börja bedriva komvux. Eftersom utredningen föreslår att komvux ska omfattas av 2 kap. 7 § skollagen krävs ingen författningsändring i denna del.

Ett beslut om godkännande upphör att gälla om verksamheten inte påbörjats inom viss tid

I enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.3.4 föreslår jag att ett godkännande upphör att gälla om verksamheten inte har påbörjats inom tolv månader från beslutet om godkännande av enskild som huvudman för komvux fattades.

Om godkännandet förfaller har utbildningsanordnaren möjlighet att lämna in en ny ansökan. Om en etablering sker inom föreskriven tid gäller dock godkännandet tills vidare.

13.2.4 Tillståndets omfattning

Förslag: Ett godkännande av en enskild som huvudman för komvux ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet samt gälla generellt i fråga om nivå och kurs.

Ett godkännande ska gälla tills vidare.

Ett godkännande som huvudman för komvux ska även innebära ett godkännande att erbjuda utbildning som motsvarar komvux enligt 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Godkännande för viss skolenhet

Jag föreslår, i enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.3.5, att ett godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för komvux ska gälla för en lokal enhet i enlighet med skollagens definition av skolenhet.

Skolinspektionen har i juni 2013 lämnat ett förslag till ändring i Statens skolinspektions föreskrifter (SKOLFS 2011:15) om ansö-

kan om betygsrätt för vuxenutbildning. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 november 2013 och avser 7 § som reglerar ansökan om betygsrätt. Enligt nuvarande lydelse ska ansökan om betygsrätt avse de utbildningar som ska omfattas av tillståndet till betygsrätt, specificerat till kurs och verksamhetsort. Enligt den föreslagna lydelsen ska inte längre verksamhetsort specificeras. Om Skolinspektionen beslutar enligt förslaget anser jag att mitt förslag till reglering av ansökan om godkännande av enskild utbildningsanordnare som huvudmän för komvux bör följa innebörden av den förändrade regleringen för betygsrätt. En ansökan om godkännande av enskild utbildningsanordnare ska i sådant fall inte specificeras till verksamhetsort.

Godkännande för all utbildning

Komvux bedrivs i dag på två nivåer, grundläggande och gymnasial nivå. Kommunen ansvarar för att en vuxen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det, också får delta i sådan utbildning. Samma förhållande gäller för de som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå. I övrigt gäller att den som är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå kan göra detta i mån av plats. Kommunerna ska sträva efter att på gymnasial nivå erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Inom komvux på grundläggande nivå finns tretton nationella kurser inklusive orienteringskursen. På gymnasial nivå finns cirka tusen nationella kurser. Inom denna nivå är huvudparten yrkeskurser och den mindre andelen kurser inom allmänna ämnen. En fråga som uppkommer är om den enskilda utbildningsanordnaren vid ansökan om godkännande ska specificera de kurser man avser bedriva utbildning i eller om ansökan ska vara generell. Enligt mitt förslag ska kommunerna offentliggöra inriktningen och omfattningen av det årligen fastställda utbildningsutbudet inom komvux (se avsnitt 13.3.1). Detta leder till att de kurser som prioriteras i kommunerna kan variera från kommun till kommun och mellan olika funktionella regioner i landet. Då en enskild utbildningsanordnare kan komma att bedriva utbildning i flera olika kommuner och med olika kurser vid de olika skolenheterna kan det tyckas svårt att överblicka vilka kurser som en utbildningsanordnare ska söka tillstånd för. Det kan också uppkomma situationer där en enskild utbildningsanordnare ser möjligheter att erbjuda kurser

som anordnaren inte tidigare sökt tillstånd för. I en sådan situation kan en ny tillståndprocess komma att försena anordnarens utbildningserbjudanden och utbudet av utbildningsanordnare för den enskilde kan bli statiskt. Mot denna bakgrund föreslår jag att ett tillstånd om att bedriva komvux ska vara generellt och inte specificeras till kurs eller nivå. Dock ska det framgå att tillståndet gäller för grundläggande och gymnasial nivå, dvs. avse viss utbildning.

Ett godkännande ska gälla tills vidare

Mot bakgrund av mitt ställningstagande i avsnitt 9.3.5 anser jag att ett godkännande av enskild som utbildningsanordnare för komvux ska gälla tills vidare, men att det saknas skäl att reglera detta i författning.

Betygsrätt och utbildning motsvarande komvux

I enlighet med förslaget i avsnitt 9.3.5 föreslår jag att enskilda utbildningsanordnare fortfarande ska kunna tillhandahålla utbildning motsvarande komvux för uppdragsgivares räkning. Ett godkännande som huvudman för komvux ska även innebära ett godkännande att erbjuda utbildning som motsvarar komvux enligt 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

13.3 Beslut om utbildningsutbud, mottagande, och antagning, m.m.

Kommunerna ska stå för finansiering av valfrihetssystemet. Jag anser att den som har detta finansiella ansvar också ska vara den som beslutar om vilka kurser och vilken omfattning av dessa finansieringen ska avse. Ett sådant beslut offentliggjort av kommunen kommer vara underlag för utbildningsanordnarnas bedömningar om etablering. Beslutet kommer vidare kommunicera till den enskilde medborgaren vilka resurser hen har rätt och möjlighet till avseende komvux.

13.3.1 Beslut om utbildningsutbud

Förslag: Kommunen ska ansvara för beslut och offentliggörande rörande inriktning och omfattning av kommunens utbud av kurser inom komvux.

I skollagen (2010:800) anges att hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan och behov. Med en lagstiftning som så tydligt pekar ut kommunen som ansvarig för inriktningen av komvux ser jag ingen anledning att på annat sätt reglera tillgången av vare sig komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. Jag har tidigare tagit ställning för att kommunerna ska ansvara för finansieringen av komvux. Det är rimligt att den som finansierar utbildningsinsatserna också ska avgöra vilka dessa ska vara. Därför anser jag att kommunerna är bäst lämpade att ansvara för beslut om utbildningens inriktning och omfattning. Jag ser vare sig staten, utbildningsanordnarna eller någon annan part som ett alternativ till denna uppgift. Eftersom frågan om planering av utbildningsutbud och dess offentliggörande inte är aktuell inom sfi saknas motsvarande diskussion och ställningstagande i mitt förslag till valfrihetssystem för sfi.

Kommunen behöver tydliggöra inriktningen och omfattningen av komvux. Kommunen måste därför årligen fastställa och offentliggöra inriktningen och omfattningen av sitt utbud av komvuxkurser. Utbildningsanordnarna behöver känna till detta eftersom det utgör en grund för deras etablering i kommunen. Även den enskilde behöver veta vilka resurser han eller hon har rätt och möjlighet till. Det är vidare lämpligt att kommunen till detta offentliggörande också tillhandahåller en prognos för utbudets inriktning och omfattning de kommande tre åren. Här igenom ges utbildningsanordnarna ytterligare underlag för beslut om eventuell etablering av skolenheter. Utifrån den lagstiftning som anger en rättighet för den enskilde att erhålla viss typ av vuxenutbildning, komvux på grundläggande nivå, och för vissa sökande även på gymnasial nivå, blir kommunen också skyldig att erbjuda utbildningen i egen regi om enskilda alternativ saknas. Kommunen ska i övrigt erbjuda komvux på gymnasial nivå, men bestämmer själv omfattning och inriktning. Här menar utredningen att det inte ska

finnas något krav på kommunen att i egen regi driva utbildning som ingår i det av kommunen offentliggjorda utbudet och där ingen enskild utbildningsanordnare etablerat sig. Kommunen ska själv avgöra om den ska driva utbildningen i egen regi vid sådana tillfällen.

Kommunens beslut om inriktning och omfattning fastställer gränserna för kommunens åtagande att erlagga ersättning för komvux, och tydliggör det kommunala utbudet inom komvux. Det är viktigt att kommunen använder flera olika metoder för insamling av underlag för dessa beslut. Det centrala är en efterfrågestyrning som grund för vilka kurser som ska erbjudas. I de möten kommunens studie- och yrkesvägledare har med såväl presumtiva som med aktiva elever skaffar sig vägledarna en bild av vilka förväntningar eleverna har på vilka utbildningar som bör erbjudas. Med den kunskapen som grund kan planeringen av utbudet få en större träffsäkerhet när det gäller frågan om vilka utbildningar som ska genomföras i kommunerna samt hur resurserna ska fördelas och användas.

Regeringen anger i förarbetena till skollagen² att den individuella studieplanen är ett viktigt underlag för det analysarbete huvudmannen genomför i syfte att fastställa vilka utbildningar som ska genomföras samt i vilken form. Studieplanen bör därför spegla den enskildes behov, önskemål och förutsättningar. Denna information kan också utgöra underlag för beslut beträffande omfattning och inriktning av det utbildningsutbud som kommuner väljer att lägga till det som omfattas av rättighetslagstiftningen. Det är viktigt att studieplanen följs upp, utvärderas och revideras regelbundet.

De senaste åren har samverkan mellan kommuner vad avser planering av utbildningsutbud ökat. Inte minst har den statliga satsningen på yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå inom komvux (yrkesvux) haft betydelse i detta sammanhang. Eftersom de funktionella regionerna fungerar som basen för arbetspendling fungerar de också i allt större omfattning för pendling till efterfrågade utbildningar inom kommunernas vuxenutbildning. För att medborgarna ska kunna få tillgång till ett så stort urval av utbildningar som möjligt är det av vikt att kommunerna gemensamt tar fram underlag för regionens behov av vuxenutbildning samt analyserar och diskuterar framtidsstrategier för dessa.

² Prop. 2009/10:165.

Det är viktigt att slå fast att ett utbildningsutbud självfallet kan kompletteras då behov hos enskilda medborgare inte alltid möts av det utbud kommunen eller regionen planerat.

13.3.2 Studie- och yrkesvägledning

Förslag: Skollagen (2010:800) ändras så att hemkommunen ansvarar för att elever inom komvux ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning. Hemkommunen ska utifrån den enskildes behov och förutsättningar ge vägledning vid valet av enskild utbildningsanordnare.

Statens skolinspektion ska ges i uppdrag att upprätta en nationell databas med information om enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för komvux.

I kapitel 9 föreslår utredningen att de utbildningsanordnare som blir godkända att bedriva utbildning i valfrihetssystemet också ska ha status som huvudmän för utbildningen. För att så långt möjligt stärka oberoendet i vägledningsinsatserna behöver ansvaret för vägledningen ligga på annan än huvudmannen. Mot denna bakgrund föreslår jag, i enlighet med mitt förslag till valfrihetssystem för sfi, att det i stället för huvudmannen ska vara kommunen som ansvarar för att erbjuda vägledningsinsatserna. Eleverna ska när som helst kunna återkomma till kommunens mottagningsfunktion för att få en oberoende vägledning inför nya uppkomna valsituationer.

I enlighet med mitt förslag till valfrihetssystem för sfi föreslår jag att hemkommunen vid valet av utbildningsanordnare ska ge den enskilde vägledning utifrån dennes behov och förutsättningar. Mot samma bakgrund föreslår jag att Skolinspektionen ges i uppdrag att upprätta en nationell databas med information om enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för komvux.

13.3.3 Den individuella studieplanen

Förslag: Elevens hemkommun ansvarar för att en individuell studieplan upprättas, följs upp och vid behov revideras i allt som rör elevens övergripande planering av studierna. Huvudmannens rektor ansvarar för att den individuella studieplanen kontinuerligt följs upp och vid behov revideras i allt som rör utbildningens genomförande.

Innehållet i den individuella studieplanen för komvux ska utökas. Planen ska förutom uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna även innehålla information som är av betydelse för planeringen av studierna, elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven för den eller de kurser eleven deltar i samt hur utbildningen anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Vidare ska skälen för avbrott, utbildningens upphörande och byte av enskild utbildningsanordnare anges i den individuella studieplanen. Vid avbrott i utbildningen ska det även framgå om avbrottet skett med huvudmannens samtycke.

Om utbildningen upphör på grund av otillräcklig progression eller avbryts, ska huvudmannen förvara den individuella studieplanen i minst tre år från den dag då utbildningen upphörde eller avbröts.

En person ska kunna få en kopia av sin individuella studieplan av den huvudman som senast bedrev personens utbildning, även om det är en enskild utbildningsanordnare. Det ska vara möjligt under den tid som huvudmannen är skyldig att förvara den individuella studieplanen, dvs. tre år.

Bedömning: Statens skolverk bör meddela föreskrifter om den individuella studieplanen för komvux.

Mot bakgrund av mitt förslag till valfrihetssystem för sfi (se avsnitt 10.1.5) föreslår jag att hemkommunen ska ansvara för att en individuell studieplan upprättas för varje elev i komvux. För kommunens del kommer upprättandet således att ske i mottagningsfunktionen, som kan vara organiserad på olika sätt. Rektorn hos den enskilda utbildningsanordnare som eleven har valt ska ansvara för att den individuella studieplanen kontinuerligt följs upp och vid behov revideras. För att den individuella studieplanen

ska kunna fungera som ett levande dokument anser jag att den bör vara digital.

Mot samma bakgrund (se avsnitt 10.1.5) föreslår jag att innehållet i den individuella studieplanen för komvux ska utökas. Planen ska inte endast innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna, utan även uppgifter som är av betydelse för planeringen av studierna, om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven för den eller de kurser som eleven deltar i samt om hur utbildningen anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Vid avbrott, utbildningens upphörande på grund av otillräcklig progression samt byte av utbildningsanordnare ska skälen för detta dokumenteras i den individuella studieplanen.

Vidare föreslår jag i enlighet med mitt förslag till valfrihetssystem för sfi (se avsnitt 10.1.5) att en person ska ha möjlighet att få en kopia av sin individuella studieplan av den huvudman som senast bedrev personens utbildning, även om det är en enskild utbildningsanordnare. Möjligheten ska gälla under den tid som huvudmannen är skyldig att förvara den individuella studieplanen.

13.3.4 Den kommunala beslutsprocessen

Grundläggande nivå

Förslag: Hemkommunen ska se till att en sökande kan välja en utbildningsanordnare så snart som möjligt efter att den sökande tagits emot till utbildningen. Utbildningsanordnaren kan vara antingen hemkommunen eller en enskild utbildningsanordnare som är godkänd som huvudman för komvux.

Om den sökande väljer en enskild utbildningsanordnare, ska hemkommunen skyndsamt informera utbildningsanordnaren om valet.

Beslut om mottagning kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Gymnasial nivå

Förslag: Hemkommunen beslutar om den sökande ska tas emot till utbildning på gymnasial nivå.

Mottagningsbeslutet avgör om den sökande är behörig, den sökta utbildningen ingår i kommunens utbildningsutbud och om kommunen åtar sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Om antalet platser är färre än antalet sökande får ett urval göras. För sökande som har rätt att delta i sökt utbildning ska kommunen alltid svara för kostnaderna.

Hemkommunen ska se till att en sökande kan välja utbildningsanordnare så snart som möjligt efter att den sökande tagits emot till utbildningen.

Åtagande att svara för kostnaderna ska också lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning som ligger utanför det offentliga utbildningsutbudet. Ett åtagande gäller även om den sökande därefter byter hemkommun.

Om den sökande väljer en enskild utbildningsanordnare, ska hemkommunen skyndsamt informera utbildningsanordnaren om valet.

Om en ansökan avser en utbildning som anordnas av ett landsting ska nuvarande bestämmelser om mottagning och antagning gälla även i fortsättningen.

Beslut om mottagning kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval bland sökande.

Bedömning: Kommunens mottagningsfunktion bör vara skild från den verksamhet som ansvarar för utförandet av kommunens egen komvux-verksamhet.

Den nya strukturen för gymnasieskolans yrkesprogram innebär bl.a. att utrymmet för karaktärs- och yrkesämnen har ökat för att bättre förbereda eleverna för yrkeslivet. Regeringen anger i förarbetena³ till skollagen att elever på yrkesprogram ska garanteras möjlighet att läsa in grundläggande högskolebehörighet inom

³ Prop. 2009/10:165.

ramen för sin gymnasieutbildning genom aktiva val eller garanteras en rätt att senare inom komvux göra detta. Som ett komplement infördes därför i skollagen en rätt för elever med yrkesexamen, som saknar grundläggande behörighet för högskolestudier, att läsa in den behörigheten i komvux.

En person har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år hon eller han fyller 20 år, om hon eller han är bosatt i landet samt saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan.

I kommunens beslutsprocess ingår bl.a. behörighetsbedömning, studie- och yrkesvägledning inklusive upprättande av den individuella studieplanen samt vägledning inför valet av utbildningsanordnare. Det är viktigt att dessa moment inte oskäligt fördröjs, eftersom det även skulle innebära en fördröjning av elevens möjlighet att påbörja komvux. Jag föreslår därför att hemkommunen ska se till att den sökande kan välja en utbildningsanordnare snarast möjligt efter det att den sökande tagits emot till utbildningen. Utbildningsanordnare kan vara antingen hemkommunen som huvudman eller en enskild utbildningsanordnare som är godkänd som huvudman för komvux.

För sökande till kurser på grundläggande nivå där den sökande bedöms ha rätt till utbildning ska kommunen fatta ett mottagningsbeslut vilket också innebär ett åtagande att svara för kostnaderna. Även för sökande som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier ska kommunen alltid åta sig att svara för kostnaderna. Dessa sökande har rätt att delta i gymnasiala kurser i syfte att uppnå en sådan behörighet.

Med hänsyn till det stora antalet kurser på gymnasial nivå skiljer sig mina ställningstaganden avseende den kommunala beslutsprocessen från vad jag föreslår för sfi och grundläggande nivå. Nytt blir att kommunen behöver avgöra om de sökta kurserna ingår i det av kommunen årligen offentliggjorda utbildningsutbudet och utifrån det avgöra om man åtar sig att svara för kostnaderna för de sökta kurserna. I kommunens beslut om mottagande inkluderas således en bedömning av den sökandes behörighet samt ett åtagande att svara för utbildningskostnaderna. En kommuns åtagande att svara för kostnaderna ska gälla även om den sökande därefter byter hemkommun. Om antalet sökande till utbildning på gymnasial nivå överstiger den planerade dimensioneringen får kommu-

nen genomföra en urvalsprövning som ska utgå från 3 kap. 7§ i förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

I avsnitt 13.3.1 redogör utredningen för att utbildningsutbudet kan kompletteras då behov hos enskilda medborgare inte alltid möts av det utbud kommunen eller regionen planerat. Vid sådana tillfällen ska kommunen åta sig att svara för kostnaderna om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning som ligger utanför det offentliggjorda utbildningsutbudet.

Eftersom en kommun inte kan fatta ett mottagningsbeslut för en utbildning som anordnas av en landstingskommun ska nuvarande bestämmelser om mottagning och antagning gälla även i fortsättningen för ansökan till en sådan utbildning.

Om en sökande väljer en enskild utbildningsanordnare ska anordnaren snabbt informeras om detta. Att så sker är viktig för att denne ska kunna förbereda sig inför elevens utbildningsstart. Jag föreslår därför att hemkommunen, efter att ha fattat ett mottagningsbeslut, skyndsamt ska sända ansökan samt sitt beslut vidare till den valda utbildningsanordnaren.

Beslut om mottagning kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval bland sökande.

Varje kommun bestämmer själv hur mottagandet av komvux-elever ska organiseras. Utredningen anser dock att mottagningsfunktionen bör vara skild från den verksamhet i kommunen som ansvarar för utförandet av kommunens komvux-verksamhet. En sådan uppdelning är viktig för att tillförsäkra objektivitet och neutralitet i ett system där kommunens egen utförarverksamhet konkurrerar med enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för komvux.

13.3.5 Utbildning med kommunen som huvudman

<p>Förslag: Bestämmelserna i 20 kap. 3 § skollagen (2010:800) ändras. Den nya lydelsen ska ange att kommunerna får tillhandahålla kommunal vuxenutbildning.</p>
--

I enlighet med mitt förslag i avsnitt 9.4 föreslår jag att skollagens krav att kommunerna ska tillhandahålla komvux ändras. I skollagen ska anges att kommunerna får tillhandahålla komvux. Förändringen innebär att det fortsatt ska vara möjligt för kommunerna att bedriva verksamhet som kommunal huvudman som alternativ till enskilda huvudmän i valfrihetssystemet i den egna kommunen. Det är kommunen som själv fattar beslut om i vilka situationer den ska bedriva utbildning som kommunal huvudman. Om det i kommunen eller på rimligt avstånd i annan kommun inte finns någon enskild utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för utbildningen måste dock kommunen fortsatt tillhandahålla utbildningen. Vad som ska anses vara rimligt avstånd måste avgöras från fall till fall. Det kan bl.a. bero på geografiska förhållanden och tillgången till kommunikationsmedel. De kurser som kommunen kan behöva erbjuda som huvudman är på gymnasial nivå svenska 2 och 3, svenska som andraspråk 2 och 3 samt engelska 3. Samma krav på kommunerna kan komma att gälla för de tolv nationella kurserna på grundläggande nivå. Under 2012 erbjöd cirka 200 kommuner kurserna svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap och svenska på grundläggande nivå, övriga sju kurser erbjöds av 40 kommuner eller färre⁴.

13.3.6 Antagning till utbildning

Grundläggande nivå

Förslag: Den huvudman som anordnar komvux på grundläggande nivå ska anta samtliga sökande som har valt att studera hos utbildningsanordnaren och som hemkommunen tagit emot till utbildningen.

⁴ Skolverket, Elever och studieresultat i komvux 2012, tabell 5.

Gymnasial nivå

Förslag: Den huvudman som anordnar komvux på gymnasial nivå beslutar om en sökande som hemkommunen tagit emot ska antas till utbildningen. Detta gäller inte en sökande som avses i 20 kap. 19 § skollagen (2010:800).

Om det inte finns plats för samtliga sökande ska utbildningsanordnaren göra ett urval bland de sökande.

Bland sökande som har rätt att delta i sökt utbildning får inget urval göras.

Huvudmannen behöver inte genomföra någon antagning om den på grund av för få sökande beslutar att inte starta den aktuella utbildningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval bland mottagna sökande.

Eftersom rättighetslagstiftningens innebörd skiljer sig åt mellan sfi och komvux, skiljer sig också mina förslag i detta avsnitt från mina förslag när det gäller ett valfrihetssystem för sfi. Beslut om antagning till utbildningen fattas av utbildningsanordnaren. En utbildningsanordnare ska vara skyldig att anta en sökande till komvux på grundläggande nivå som hemkommunen tagit emot till utbildningen. För gymnasial nivå beslutar utbildningsanordnaren om en sökande som hemkommunen tagit emot ska antas till utbildningen. Ett undantag från denna princip gäller för sökande med rätt till utbildningen enligt 20 kap. 19 § skollagen. Om det finns fler sökande än antalet utbildningsplatser ska ett urval göras. Ett sådant urval ska utgå från 3 kap. 7 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Bland sökande som har rätt att delta i sökt utbildning får inget urval göras. Utbildningsanordnaren behöver inte genomföra någon antagning om den på grund av för få sökande beslutar att inte starta den aktuella utbildningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval bland mottagna sökande.

13.4 Omval och utbildningens upphörande

I ett valfrihetssystem bör det vara möjligt att göra om valet av utbildningsanordnare. Om eleven inte är nöjd med kvalitet, upplägg, individanpassning eller annat så ska det finnas en möjlighet att

byta utbildningsanordnare utan att eleven ska behöva redogöra för skälen till detta. Enligt dagens regelverk har den som har antagits till en kurs i komvux rätt att fullfölja kursen. Ett undantag från denna regel är att utbildningen på kursen kan upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Den huvudman som har eleven i sin utbildning bör enligt utredningen vara den som är bäst lämpad att avgöra om hen har tillfredsställande progression i sin språkutveckling eller inte. Förslagen i detta avsnitt är i enlighet med förslagen i avsnitt 11.1 och 11.2.

13.4.1 Omval till annan utbildningsanordnare

Bedömning: En elev har rätt att göra omval av utbildningsanordnare när som helst under studietiden.

Jag menar att en elev ska ha rätt att göra omval av utbildningsanordnare när som helst under studietiden. En sådan rätt kräver, i likhet med vad som gäller rätten att byta fristående skola, ingen reglering.

13.4.2 Utbildningens upphörande på grund av otillräcklig progression

Förslag: En enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för komvux ska få besluta att utbildningen på en kurs ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Huvudmannen ska till elevens hemkommun rapportera om utbildningens upphörande på grund av att eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den huvudman som har fattat beslutet om utbildningens upphörande på grundläggande nivå, ska även få besluta om det finns särskilda skäl för att en elev på nytt ska beredas sådan utbildning som upphört. Samma huvudman som har fattat beslutet om utbildningens upphörande på gymnasial nivå, ska även få besluta om det finns särskilda skäl för att en elev på nytt

får beredas sådan utbildning som upphört. Huvudmannens beslut om att en elev på nytt ska beredas sådan utbildning som upphört ska meddelas elevens hemkommun.

I de fall huvudmannen inte längre bedriver utbildning är det hemkommunen som gör en förnyad prövning av elevens rätt till komvux.

En enskild utbildningsanordnares beslut om att utbildningen ska upphöra på grund av otillräcklig progression och beslut om det finns särskilda skäl för att på nytt bereda eleven sådan utbildning som upphört ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Bedömning: I de fall eleven flyttar till annan kommun är det den nya hemkommunen som gör en förnyad prövning av elevens behörighet till utbildning.

Statens skolverk bör ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd som vägleder huvudmännen vid deras bedömning av om en elev har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller gör tillfredsställande framsteg i sin kunskapsutveckling.

Jag föreslår att en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för komvux ska kunna besluta om utbildningens upphörande på grund av att eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Om den huvudman som fattade beslutet om utbildningens upphörande anser att det finns särskilda skäl ska eleven på nytt beredas sådan utbildning. Samma bestämmelser kommer därmed att gälla för enskilda som för kommuner som bedriver komvux i egen regi, dvs. samma regler oavsett huvudman.

Enskilda utbildningsanordnares beslut om utbildningens upphörande och beslut om det finns särskilda skäl att på nytt beredas utbildningen ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Därmed kommer samma rätt till överklagande gälla för enskildas beslut som för kommunens beslut.

För att stödja huvudmännen i deras bedömning av om en elev har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller gör tillfredsställande framsteg i sin kunskapsutveckling bör Skolverket ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd om hur en sådan bedömning bör göras.

13.5 Tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering

Regeringen har i förarbetena till den nya skollagen pekat på att det i ett system där ansvaret för verksamheten är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän och som bygger på principen om mål- och resultatstyrning krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn. Enligt regeringen måste de krav som ställs i skollagen och andra föreskrifter hävdas aktivt och staten måste kräva att åtgärder vidtas. Ett statligt tillsynsansvar, utövat av Skolinspektionen, över enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för komvux uppfyller detta. En statlig tillsyn bidrar till en likvärdig utbildning oavsett om utbildningen bedrivs av kommunen eller en enskild utbildningsanordnare och bedöms öka förutsättningarna för en förhöjd kvalitet i utbildningen.

13.5.1 Tillsyn över enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för komvux

Bedömning: Statens skolinspektion ska ha tillsyn över komvux som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen. Tillsynen ska utformas som den tillsyn som Skolinspektionen utövar över övrig utbildning inom skolväsendet.

Skolinspektionen ska följa upp ett beslut om godkännande av en enskild utbildningsanordnare som huvudman för komvux i nära anslutning till att beslutet fattats.

Tidsintervallen för tillsynen bör vara desamma som för övrig utbildning inom skolväsendet.

Eftersom de enskilda utbildningsanordnarna kommer att ingå i skolväsendet krävs ingen ändring av skollagens bestämmelser om tillsyn. Jag menar precis som i avsnitt 12.1.1 att Skolinspektionens tillsyn över komvux ska ha till syfte att granska om den verksamhet som bedrivs uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter för komvux.

13.5.2 Tillsyn över utbildningsföretag

Bedömning: Mot bakgrund av Statens skolinspektionens samlade tillsyn över fristående skolor är det inte nödvändigt att författningsreglera krav på en samlad tillsyn över en enskild utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för komvux som bedrivs vid två eller flera skolenheter.

Mot den bakgrund jag redogör för i avsnitt 12.1.2 angående den samlade tillsyn Skolinspektionen utövar över fristående skolor är det inte är nödvändigt att författningsreglera ett krav på en samlad tillsyn över en enskild utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för komvux som bedrivs vid två eller flera skolenheter. Jag vill dock understryka vikten av att det görs en samlad tillsyn över komvuxverksamhet som bedrivs av samma utbildningsföretag oavsett var i landet verksamheten bedrivs.

13.5.3 Skolinspektionens kvalitetsgranskning

Bedömning: Statens skolinspektion ska granska kvaliteten i komvux som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen på samma sätt som myndigheten granskar den övriga utbildning som står under dess tillsyn. Skolinspektionen ska vid denna granskning ha samma befogenheter som vid den övriga kvalitetsgranskningen.

I enlighet med utredningens bedömning i avsnitt 12.1.3 ska Skolinspektionen granska kvaliteten i komvux som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen på samma sätt som myndigheten granskar den övriga utbildning som står under dess tillsyn. Skolinspektionen ska vid denna granskning ha samma befogenheter som vid den övriga kvalitetsgranskningen.

13.5.4 Skolverkets uppföljning och utvärdering

Bedömning: Statens skolverk ska på nationell nivå följa upp och utvärdera komvux som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen på samma sätt som myndigheten följer upp och utvärderar skolväsendet i övrigt. Skolverket ska för detta ha samma befogenheter som vid övrig uppföljning och utvärdering.

Jag menar precis som i avsnitt 12.1.4, att Skolverket på nationell nivå även ska följa upp och utvärdera komvux som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för utbildningen på samma sätt som myndigheten följer upp och utvärderar skolväsendet i övrigt. Skolverket ska för detta ha samma befogenheter som vid den övriga uppföljningen och utvärderingen.

13.5.5 Kommunal insyn

Förslag: Kommunen ska ha insynsrätt i komvux som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för utbildningen. Insynsrätten ska gälla för den kommun där verksamheten bedrivs.

Jag föreslår, i enlighet med mitt förslag i avsnitt 12.2.1 att kommunen ska ha insynsrätt i den utbildning som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för komvux. Insynsrätten ska gälla för den kommun där verksamheten bedrivs.

13.5.6 Systematiskt kvalitetsarbete

Bedömning: Enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för komvux omfattas på samma sätt som övriga huvudmän inom skolväsendet, av krav på att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Enligt utredningens förslag ska enskilda utbildningsanordnare kunna godkännas som huvudmän för komvux. På samma sätt som i avsnitt 12.3.1 menar utredningen att en konsekvens av detta är att sådana anordnare, på samma sätt som övriga huvudmän inom skolväsendet, systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen.

13.5.7 Statistik och uppgiftsskyldighet

Bedömning: Enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för komvux och som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering, bör liksom övriga huvudmän inom skolväsendet omfattas av skyldighet att lämna uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.

Statens skolverk bör samla in och redovisa uppgifter om avbrottsorsak.

Utredningen bedömer, på samma sätt som i avsnitt 12.3.2, att enskilda utbildningsanordnare som godkänts som huvudmän för komvux och som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering på samma sätt som övriga huvudmän inom skolväsendet bör lämna uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.

Eftersom utredningen föreslår att avbrottsorsak ska dokumenteras i den individuella studieplanen (se avsnitt 13.3.3) bedömer jag att Skolverket bör samla in och redovisa dessa uppgifter.

13.6 Valfrihetssystemets utformning och ersättningsbelopp

I detta avsnitt beskrivs hur valfrihetssystemet ska utformas med ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Utredningen redogör också för några olika modeller för var beslut om ersättningsbeloppens storlek kan fattas samt beskriver vilken modell utredningen förespråkar samt skälen till detta. Vidare beskrivs konsekvenserna på både individ- och anordnarnivå av ett valfrihetssystem. Även i denna del skiljer sig mina förslag från förslaget till ett valfrihetssystem för sfi.

Detta beror bl.a. på det stora antalet kurser inom komvux och deras varierande genomförandekostnader. Detta förhållande kräver andra beräkningsunderlag än kurserna i sfi. De två systemen är dock uppbyggda utifrån principen med ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp, det senare ska endast lämnas för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd.

13.6.1 Valfrihetssystemets utformning

Förslag: Hemkommunen ska lämna bidrag till en enskild utbildningsanordnare för varje elev som hemkommunen har tagit emot och som har valt utbildningsanordnarens utbildning.

Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Grundbeloppet ska avse undervisning, lärverktyg, administration, mervärdeskatt och lokalkostnader.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever med särskilt kostnadskrävande behov.

Som grund för utbetalning av ersättning till utbildningsanordnarna ska prisenheten kronor per verksamhetspoäng användas. Ersättningen per verksamhetspoäng kan skilja mellan olika kurser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om lägsta ersättningsbelopp och om kommunal uppgiftsskyldighet med anledning av bidraget.

En kommuns beslut om bidrag till en enskild utbildningsanordnare ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunen ska finansiera komvux hos en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman genom ett bidrag som följer eleven till den enskilda utbildningsanordnaren hen har valt. Jag menar att det är hemkommunen som ska lämna bidrag till en enskild utbildningsanordnare för en elev som hemkommunen har tagit emot, åtagit sig betalningsansvar för och där eleven har valt utbildningsanordnarens utbildning.

Grundbeloppet som betalas ut till anordnaren, ska avse undervisning, lärverktyg, administration, mervärdeskatt och lokalkostnader.

Ersättningen till anordnaren ska i vissa fall även bestå av ett tilläggsbelopp. Även om kraven på individanpassning är långtgående i

skollagen och i de förordningar som reglerar komvux kan det ibland finnas behov som är speciella för en viss individ och som är särskilt kostnadskrävande på grund av betydande organisatoriska och ekonomiska svårigheter att förmedla adekvat undervisning. För dessa elever ska kommunen lämna ett tilläggsbelopp för att täcka kostnaderna och komplettera grundbeloppet. Det kan t.ex. gälla kostnader för särskild pedagogisk kompetens eller tekniskt pedagogiskt stöd. Tilläggsbeloppet ska baseras på de särskilt kostnadskrävande insatserna som utbildningsanordnaren behöver tillhandahålla. Dessa kan variera beroende på elevens unika behov men också utifrån vilken eller vilka kurser eleven ska studera. Behoven ska bedömas utifrån elevens totala studiesituation hos utbildningsanordnaren och ska inte specificeras för varje kurs eleven ska studera. Varje enskild kommun tar själv beslutet om eventuellt tilläggsbelopp. Detta sker under mottagningsprocessen, (se avsnitt 10.1.4).

I mitt förslag till ersättningsmodell för valfrihetssystemet inom sfi (se kapitel 9) ingår att utbetalningen till enskilda utbildningsanordnare ska ske per studieväg och kurs. Uppbyggnaden av komvux är delvis annorlunda än den för sfi. Den är förvisso också kursutformad men saknar helt kopplingar till någon studieväg. Ett utbetalningssystem för komvux måste därför byggas upp utifrån andra principer än de jag föreslår för sfi. I dagens system där kommunerna upphandlar komvux med stöd av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) har det etablerats en praxis för hur ersättningen till utbildningsanordnarna beräknas. Denna praxis bygger på verksamhetspoäng. Då varje nationell kurs inom komvux på både grundläggande och gymnasial nivå omfattas av en viss nationellt fastställd verksamhetspoäng, är det naturligt att använda denna poäng som grund för prissättning och utbetalning. Ersättningsystemet bygger på att det utgår ett visst fastställt krontal för varje verksamhetspoäng. Ett sådant fastställt krontal kommer skilja sig åt beroende på vilken typ av kurs det är frågan om. De två variabler som kommer att avgöra hur stor ersättning en utbildningsanordnare erhåller per kurs och elev är således hur många verksamhetspoäng kursen omfattar samt hur många kronor varje verksamhetspoäng beslutats generera.

Eftersom kurserna i komvux har olika omfattning har de följaktligen också tilldelats olika många verksamhetspoäng. Detta gör att kurser som ligger på samma ersättningsbelopp per verksamhetspoäng får en total kostnad som skiljer sig åt om kursernas omfattning och totala verksamhetspoäng är olika stora. Det blir

också olika stor ersättning för kurser med samma totala omfattning av verksamhetspoäng men där ersättningen per verksamhetspoäng skiljer sig åt. Ett system med ersättning i form av kronor per verksamhetspoäng är väl etablerat i landet och såväl kommuner som utbildningsanordnare är sedan många år väl förtrogna med denna beräkningsmodell. Jag föreslår att som grund för utbetalning av ersättning till utbildningsanordnarna ska prisenheten kronor per verksamhetspoäng användas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om bidraget till enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för komvux och om kommunal uppgiftsskyldighet med anledning av bidraget.

En kommuns beslut om bidrag till en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för komvux ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

13.6.2 Beslut om ersättningsbelopp

Förslag: Ansvaret för att fastställa ersättningsbelopp för kurser inom komvux ska ligga på kommunen. Statens skolverk ska dock fastställa lägsta ersättningsbelopp för kurser på grundläggande nivå och för de kurser på gymnasial nivå som avses i 20 kap. 19 § skollagen (2010:800).

Tre olika modeller för beslut om ersättningsbelopp

En ersättningsmodell ska kunna förena ett stort antal krav för att kunna fungera i praktiken. Både enhetlighet och tydlighet är viktiga förutsättningar, men även hänsyn till den stora variationen inom komvux behöver kunna hanteras. Detta gäller inte minst det stora antalet kurser med sinsemellan olika genomförandekostnader och olika regionala betingelser.

Det stora utbudet av kurser inom komvux med stora skillnader i genomförandekostnader försvårar utformningen av en ersättningsmodell. Då antalet kurser inom komvux är mycket stort omöjliggör det i princip en prislista med individuella priser för varje kurs. Det är inte heller möjligt att fastställa ett snittpris eftersom kostnaderna för kursernas genomförande skiljer sig åt i mycket stor omfattning. En fungerande modell skulle i stället kunna vara

uppbyggd utifrån principen om grupper av kurser, ordnade efter genomförandekostnader. Här kan ämnesindelningen i tre olika ämnesgrupper inom yrkesvux tjäna som modell.

Utredningen väljer nedan att beskriva tre olika modeller för beslut om ersättningsbelopp. I den första beskrivs hur staten kan fatta beslut om prisnivåer för de olika kursgrupperna. I den andra beskrivs hur kommunerna lokalt eller i regional samverkan kan ansvara för uppgiften och i den tredje hur stat och kommun kan ansvara för olika delar av beslutet om prisnivåer för de olika kursgrupperna. Jag redovisar därefter mitt ställningstagande avseende vilken modell jag förespråkar samt skälen för det.

Statligt fastställda ersättningsbelopp

I denna modell skapas en gemensam nationell prislista som tillämpas i landets samtliga kommuner. Ansvaret för att fastställa prislistan lämnas till Skolverket som bl.a. ansvarar för fastställandet av riksprislistan för fristående grund- och gymnasieskolor.

En förutsättning är att ersättningsmodellen tar sin utgångspunkt i ett antal fastställda kursgrupper. I förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå (yrkesvux) har regeringen angett ämnen på gymnasial nivå i tre olika kurskategorier. Kommunerna får inom regelverket för yrkesvux ersättning per årsstudieplats. En årsstudieplats motsvarar olika antal verksamhetspoäng beroende på ämnets karaktär. Ämnena är indelade i tre olika kurskategorier som klargör hur många verksamhetspoäng som krävs för statsbidrag inom varje grupp av ämnen. Denna förteckning för tilldelning av statsbidrag inom yrkesvux kan fungera som bas för gruppering av kurser i en modell där staten fastställer ersättningsbeloppen.

För de tre kursgrupperna kan olika ersättningsbelopp definieras, vilket skapar en pristrappa där kurser med låga genomförandekostnader får en lägre prisnivå, och ersättningsbeloppen kan sedan öka succesivt för de två övriga kursgrupperna. Utgångspunkten blir att bedöma prisnivån i den grupp som genererar lägst ersättning. Den gruppen består av allmänna ämnen som erbjuds av så gott som samtliga kommuner i landet. Det finns tack vare detta stor kunskap om prisnivåer för denna typ av ämnen. Sedan sätts priset för övriga två kursgrupper utifrån relationen mellan de tre grupperingarna i Skolverkets lista för statsbidrag inom yrkesvux.

Fördelar

Denna modell leder till ett tydligt och förutsägbart system. Modellen bygger på ett beprövat system som kommunerna har erfarenhet av och förtroende för. Villkoren för etablering för de enskilda utbildningsanordnarna kommer därmed inte skilja sig åt oavsett var i landet etableringen görs. En statligt fastställd prisnivå kan också utgöra en kvalitetsgaranti då risken för lägre kvalitet på grund av för låg ersättning minimeras. Eftersom arbetet med fastställande av ersättningsbeloppen genomförs av Skolverket slipper kommunerna både arbete och kostnader för detta. Beträffande kurser där de själva inte har någon verksamhet skulle det kunna bli svårt för kommunerna att hitta en rimlig prisnivå vilket undanröjs med statligt fastställda ersättningsbelopp. Skolverkets arbete med uppföljningen av kostnader för komvux förenklas och jämförelser av dessa blir mer relevant. Inte heller uppstår någon risk för att kommuner lägger över kostnader på andra kommuner genom att först ta med kurser i sitt utbud för att sedan sätta ett orimligt lågt ersättningsbelopp.

Nackdelar

Modellen leder till en prissättning som inte speglar kommunernas verkliga kostnader som ofta skiljer sig åt. Få kommuner kommer ha en prisbild som speglas av det fastställda ersättningsbeloppet. Med fasta prisbelopp kan kommuner inte heller prioritera vissa utbildningar genom en högre ersättning. Vidare kan en stark statlig styrning av kommunernas verksamhet komma att uppfattas som en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. I kommuner med högre faktiska kostnader än vad det statligt reglerade ersättningsbeloppet täcker, kan få eller inga enskilda utbildningsanordnare förväntas etablera sig och vissa typer av utbildningar kanske aldrig startas i kommunen eller regionen. I kommuner med lägre faktiska kostnader blir prissättningen kostnadsdrivande och riskerar att bli normerande.

Kommunalt fastställda ersättningsbelopp

I denna modell ansvarar varje kommun helt och hållet för framtagande och fastställande av ersättningsbelopp gällande i den egna kommunen. Dessa belopp bygger på kommunala prioriteringar av hur man förväntar sig ett bästa utfall för avsatta medel. Prislistan behöver inte innehålla ersättningsbelopp för samtliga nationella kurser utan ska relatera till de kurser som ingår i kommunens utbud. Kommunerna har också full frihet att organisera prissättningen per enskild kurs eller genom indelning i olika kursgrupper. Kommunen måste kunna redovisa utgångspunkterna för ersättningsbeloppens storlek och dessa ska så långt som möjligt vara de faktiska kostnaderna i kommunens egen verksamhet.

Fördelar

Denna modell kommer att spegla den faktiska kostnadsbilden i landets kommuner och priset fastställs av den part som har betalningsansvar för verksamheten. Kommunerna kan också via prissättningen prioritera vissa utbildningar. Möjligheten till regional samverkan stärks eftersom besluten om olika prisnivåer inte fattas på nationell nivå. Den kommunala självstyrelsen kommer att upplevas som orörd.

Nackdelar

Modellen medför ett stort antal kommunala prislistor som kan försvåra den nationella överblicken. Detta kan bl.a. leda till svårigheter för nationella enskilda utbildningsanordnare att göra bedömningar inför etablering. Varje kommun kommer att behöva ägna stor tid åt arbetet med att ta fram ersättningsbeloppen vilket inte blir resurseffektivt. Beslutsunderlaget för prissättning för kurser kommunerna inte tidigare erbjudit kan riskera att inte bli fullt tillförlitligt. Det finns också en risk att en kommun som inte driver verksamhet i egen regi utan enbart hänvisar eleverna till valfrihetssystemet sätter priset så lågt att det inte går att driva verksamheten med acceptabel kvalitet. Detta kan leda till att få eller inga enskilda utbildningsanordnare etablerar sig i kommunen.

Kombination av statligt och kommunalt fastställda ersättningsbelopp

I denna modell markerar staten sitt intresse för den rättighetsbaserade utbildningen genom att fastställa minimibelopp för kurser som omfattas av gällande rättighetslagstiftning. Beloppen är dock inte absoluta, utan anger en miniminivå som inte kan underskridas men väl överskridas av kommunerna. Ansvaret för fastställande av den nationella prislistan för dessa kurser bör ligga på Skolverket som bl.a. ansvarar för fastställandet av riksprislistan för fristående grund- och gymnasieskolor.

I övrigt är prioriteringar av prisnivå för de olika kurserna en fråga för kommunala avgöranden. Utgångspunkten vid fastställande av denna nivå är, precis som i det första alternativet den samlade kunskap om prisnivåer kommunerna har när det gäller denna typ av kurser. Kommunerna ansvarar för fastställande av ersättningsbelopp för övriga kurser som ingår i deras utbud utan att bindas av statliga miniminivåer. Kommunerna har full frihet att organisera prissättningen per enskild kurs eller genom indelning i olika kursgrupper. Kommunen måste också kunna redovisa utgångspunkterna för ersättningsbeloppens storlek som så långt som möjligt ska utgå från de faktiska kostnaderna i kommunens egen verksamhet.

Fördelar

Modellen leder till varierande prislistor som i nästan lika stor utsträckning som i det förra alternativet relaterar till de lokala förutsättningarna för komvux. Staten ansvarar för ett garanterat lägsta ersättningsbelopp för de kurser som genom rättighetslagstiftningen utpekats som särskilt angelägna. Kommunen kan ytterligare förstärka detta genom att öka på prisnivån för dessa kurser. Kommunerna kan via prissättningen för övriga kurser prioritera vissa utbildningar och på detta sätt påverka kvaliteten inom komvux med hjälp av prissättningen. Möjligheten till regional samverkan stärks då besluten om olika prisnivåer inte ligger på nationell nivå. Den kommunala självstyrelsen kommer i huvudsak att upplevas som orörd.

Nackdelar

Kommuner med högre faktiska kostnader än det statligt reglerade ersättningsbeloppet erbjuder kan få svårigheter med att attrahera enskilda utbildningsanordnare och kommunen tvingas erbjuda de rättighetsbaserade kurserna i egen regi. I kommuner med lägre faktiska kostnader blir prissättningen kostnadsdrivande och riskerar bli normerande.

För övriga kurser kommer det medföra ett stort antal kommunala prislistor som kan försvåra den nationella överblicken. Detta kan bl.a. leda till svårigheter för nationella enskilda utbildningsanordnare att göra bedömningar inför etablering. Beslutsunderlag för prissättning för kurser som kommunerna inte tidigare erbjudit kan riskera att inte bli fullt tillförlitliga. Det finns också en risk att en kommun som inte driver verksamhet i egen regi utan enbart hänvisar eleverna till valfrihetssystemet sätter priset så lågt att det inte går att driva verksamheten med acceptabel kvalitet.

Mitt förslag till beslut om ersättningsbelopp

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla och finansiera komvux åt kommunmedborgarna. Jag anser att med ett sådant ansvar följer också ansvaret att besluta om vilka kurser som ska erbjudas och ansvaret för att besluta om ersättningsbelopp för erbjudna kurser.

Jag föreslår att kommunerna fastställer ersättningsbelopp för samtliga kurser man avser erbjuda, men för kurser som omfattas av rättighetslagstiftning ska staten fastställa nationella minimibelopp. För dessa kurser kan kommunen fastställa en högre ersättning än den staten föreslagit men aldrig en lägre. Mitt förslag baseras således på en kombination av statligt och kommunalt fastställda ersättningsbelopp för kurser inom komvux. För fastställandet av lägsta garanterade ersättningsbelopp för kurser som omfattas av rättighetslagstiftningen, både grundläggande och gymnasiala kurser, ansvarar Skolverket.

Mitt främsta skäl till förslaget är att modellen överensstämmer med rollfördelningen inom vuxenutbildningen vilken är fastslagen i skollagen. Det delade ansvaret regleras i rättighetslagstiftningen i skollagen. Enligt den garanterar staten den enskilde viss utbildning, i övrigt ska kommunerna sträva efter att erbjuda utbildning som

svarar mot efterfrågan och behov. Det är då rimligt att staten också garanterar en viss kvalitet, definierat som lägsta ersättningsbelopp, för den utbildning som garanteras. I övrigt ligger besluten på kommunal nivå. Kommunen har bäst kännedom om de lokala förhållandena i fråga om efterfrågan av utbildning såväl som den aktuella lokala kostnadsbilden för denna. Ytterligare ett skäl är att kommunerna via prissättningsmonopolet kan prioritera sådan utbildning man anser vara extra viktig för regionen och på så vis stärka kvaliteten i utbildningen.

I samband med satsningen på yrkesvux har det vuxit fram regional samverkan i flera delar av landet. Många sådana utbildningskluster samverkar bl.a. kring ansökningar om statsbidrag för sina yrkesvuxutbildningar. En regionalisering av komvux som utgår från den redan i dag etablerade regionala samverkan kring yrkesvux får sin naturliga fortsättning i samverkan kring utbud och prissättning av komvuxkurser i ett nationellt valfrihetssystem för komvux. Den gemensamma basen av kunskaper om regionala kostnader ökar via sådan samverkan och får sin naturliga fortsättning i och med att staten i huvudsak tar sin hand från prisregleringen och kommunerna i stället ges detta ansvar. Den funktionella regionen fungerar redan i dag som bas bl.a. för arbetspendling in och ut från hemkommunen och får i med en ökad regional samverkan kring komvux motsvarande betydelse för var den enskilde får tillgång till utbildning. Många gånger passar det bättre att studera i den kommun man t.ex. arbetar i än i den man bor. Regionen passar i dessa sammanhang utmärkt som bas för fastställande av ersättningsbelopp inom komvux. Detta stöds av att staten i huvudsak inte tar på sig ansvaret för beslut om ersättningsbelopp för komvux.

För de enskilda utbildningsanordnare som väljer att etablera sig i en region blir prisbilden tydligare om de i samverkan ingående kommunerna erbjuder likartade ersättningsbelopp för samma utbildning. Utbildningsanordnares underlag för beslut om etablering blir på detta sätt tydligare då volymer och ersättningsbelopp skalas upp till hela samverkansregioner i stället för enskilda kommuners beslut.

Kurser inom komvux kan erbjudas med många olika lärformer. Närlärande, distanslärande och kombinationer av dessa är vanligt förekommande. Kostnaderna för utbildning utifrån de olika lärformerna kan skilja trots att det är samma kurs som erbjuds. Ren distansutbildning har ofta lägre genomförandekostnader än andra

lärformer. Detta beror främst på att det inte finns sådana jämförbara kostnader för lokaler som det finns för övriga lärformer. Skolverkets statistik visar att drygt 15 procent av den totala utbildningskostnaden per heltidsstuderande avser lokalkostnader. Med denna kostnadsbild kan man hävda att distanslärande borde generera lägre ersättning än andra lärformer. För att få hög kvalitet i distanslärande krävs dock väl så mycket lärarresurser som för andra lärformer. Kostnaderna för dessa är således inte lägre. Många gånger kombineras distanslärandet med någon form av närlärande, vilket kan organiseras på många olika sätt. Det kan ibland vara svårt att skilja ut rent distanslärande från olika blandformer av lärande eftersom många elever använder sig av stöd organiserat av kommunerna i olika varianter av lärcentra eller utbildningsanordnarnas motsvarande verksamheter.

Jag har övervägt att föreslå en reduktion av ersättningsnivån vid distansutbildning. Eftersom det ofta är svårt att tydligt avgränsa de olika lärformerna från varandra har jag stannat vid att inte lämna ett sådant förslag.

13.6.3 Incitamentsstruktur för bidragets utbetalning

Förslag: Den enskilda utbildningsanordnaren får löpande bidrag från kommunen baserat på genomförda verksamhetspoäng. Av kursens totala bidrag betalas 70 procent ut på detta sätt. Restande 30 procent av kursens totala bidrag betala ut först då eleven uppnått godkänt betyg i kursen.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om hur bidraget ska utbetalas.

Det bör finnas ett tydligt incitament för utbildningsanordnarna att stödja den enskildes progression i studierna och att individen kan avsluta dessa inom utsatt tid med godkänt betyg. Därför bör bidragets utbetalning delas upp på ett sådant sätt att progression och godkänt betyg understöds och belönas. Samtidigt ska systemet ge en rimlig finansiering för den enskilda utbildningsanordnaren.

Inom komvux varierar genomförandekostnaderna i hög grad mellan olika typer av kurser. För att bedriva utbildning inom ett antal yrkeskurser krävs stora investeringar i form av maskiner eller annan dyr utrustning. För att en enskild utbildningsanordnare ska

fatta beslut om etablering av sådana kostnadskrävande kurser vore det en fördel om en stor del av ersättningen lämnas i början av utbildningen och den mindre delen betalas ut när den eleven fått godkänt betyg i kursen. För många andra kurser är förhållandena annorlunda. Initialkostnaderna för dessa kurser är inte alls av samma omfattning. Utbildningsanordnarna har för denna typ av kurser inte samma behov av att få en hög andel av utbetalningen i början på utbildningen. När förutsättningarna är så olika beroende av typ av kurs kan det finnas anledning att föreslå olika utbetalningsstrukturer för olika typer av kurser. För vissa kurser kan det bli frågan om en större utbetalning i början av kursen och för andra en lägre andel initialt. Ett sådant system kan dock riskera att bli så komplext att det vore svårt att överblicka med en mängd olika utbetalningstillfällen eftersom många elever läser kurser ur de olika kursgrupperna samtidigt. Det skulle vidare inte tydligt följa de principer jag slagit fast för valfrihetssystemets incitamentsstruktur. För att få ett system som är transparent och praktiskt genomförbart menar jag att strukturen för bidragets utbetalning ska vara densamma oberoende av vilken kurs det gäller.

Kurserna i komvux har nationellt fastställda poäng som är satta för att spegla kursernas omfattning. Poängtalet skiftar mellan de olika kurserna beroende på deras skiftande omfattning. Kurserna har getts poäng i steg om 50 vilket gör att de har poängtal som 50, 100, 150, 200 osv. För de gymnasiala kurserna benämns de gymnasiepoäng och för de grundläggande kurserna verksamhetspoäng. I förordningen om vuxenutbildning anges att med verksamhetspoäng avses ett mått på studieomfattning eller validering inom komvux och det beräknas 20 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier eller för validering av kunskaper av motsvarande omfattning. Vidare framgår det att inom komvux på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiepoäng. Dessa definitioner gör att det, genom att dividera den totala poängen för de kurser en elev ska studera med 20 verksamhetspoäng, går att räkna fram utbildningens totala längd i form av veckor. 20 verksamhetspoäng per vecka är även det studieåtagande som krävs av Centrala studiestödsnämnden för att få studiestöd för heltidsstudier inom komvux. Av dessa anledningar är en mycket stor andel av de komvuxkurser som ges i landet baserade på 20 verksamhetspoäng per vecka för heltidsstudier. Detta gör att det i de flesta fall redan vid elevernas planering av studierna fastställs både start- och slutdatum för studiernas genomförande.

En incitamentsstruktur inom komvux som bygger på att utbildningsanordnarna har något att vinna på att lägga ned mycket arbete för att korta elevens tid i studier kommer sakna relevans. Studietiden på individnivå är redan på förhand definierad eftersom de verksamhetspoäng som elevens kurser genererar väldigt ofta bestämmer den totala tiden för kursernas genomförande. I stället får blicken vändas åt annat håll för att skapa en incitamentsstruktur även för komvux. Jag menar att ett sätt att skapa ett sådant system är att delar av ersättningen till den enskilda utbildningsanordnaren utfaller först när eleven uppnår ett godkänt betyg. Sker inte detta betalas inte heller den delen av ersättningen ut. Ett sådant system bygger i stället på att den enskilda utbildningsanordnaren lägger ner så mycket kraft som möjligt för att eleven ska uppnå godkänt betyg den dag kursen är beräknad att vara slutförd.

För att på ett rimligt sätt säkerställa utbildningens kvalitet föreslår jag att ersättning till den enskilda utbildningsanordnaren ska betalas ut löpande under utbildningens gång. Denna utbetalningsrutin används i stor omfattning runt om i landet i dag för kommunernas upphandlade komvux. För att tydliggöra vikten av progression i studierna samt styra fokus mot måluppfyllelse föreslår jag också att 70 procent av kursens totala ersättning ska betalas till den enskilda utbildningsanordnaren enligt detta löpande system. Övriga 30 procent betalas ut när eleven erhållit ett godkänt betyg i kursen. Om så inte sker ersätts heller inte den enskilda utbildningsanordnaren med dessa sista 30 procent av den ersättning kursen genererar.

Jag föreslår att Skolverket ska få meddela föreskrifter om hur bidraget ska utbetalas. Föreskrifterna bör bygga på de principer jag angett ovan. Jag har valt att lägga tyngdpunkten i modellen på progression och måluppfyllelse. Skolverket ska enligt mitt förslag ansvara för exakt hur den slutliga utformningen ska se ut. Skolverket bör sedan noga följa utvecklingen och kontinuerligt göra de justeringar som mer erfarenhet och större kunskap kan föranleda. Skolverket bör naturligtvis följa lönsamheten för utbildningsanordnarna och samråda med dessa innan förändringar genomförs.

13.7 Konsekvenser på individnivå

Positiva konsekvenser

En tydlig trend i samhället är att enskilda kommuner inte längre utgör naturliga arbetsmarknadsregioner. Funktionella arbetsmarknadsregioner inkluderande flera närliggande kommuner, som är oberoende av befintliga länsgränser, är i dag allt oftare basen för den dagliga arbetspendlingen. Att se kommunen som bas för den vuxenutbildning som erbjuds vuxna inom skolväsendet följer således inte den vuxna befolkningens rörelsemönster. Det finns ett allt större behov av att kunna ta del av utbildningsinsatser i andra kommuner än i den man är bosatt. Dessa behov skulle många gånger kunna tillgodoses på ett bättre sätt i en annan kommun än hemkommunen. Med ett valfrihetssystem inom komvux kan denna problematik få sin lösning på ett naturligt och effektivt sätt. Den enskilde är givet ett sådant system inte låst till den egna kommunen för att tillgodogöra sig utbildningsinsatser via komvux. Det föreslagna valfrihetssystemet begränsar inte kommuninnevärdaren till utbildningsanordnare i den egna kommunen utan valfriheten ska gälla alla godkända utbildningsanordnare i hela landet.

I den regionalisering som vuxit fram i samband med satsningen på yrkesvux kan man bland kommunerna finna många olika grader av mer eller mindre formella samarbeten. Sådana samarbeten får effekt genom en ökad bredd på tillgängligt kursutbud för kommuninnevärdarna, samt bredare elevunderlag för vissa typer av utbildning där en viss kritisk massa är avgörande för beslutet att starta en utbildning eller inte.

Många enskilda utbildningsanordnare kommer rimligen att se på den regionala nivån som upptagningsområde för de utbildningar man kommer erbjuda. En regional vuxenutbildning kommer i praktiken att dominera bilden. En viktig grundläggande princip för vuxenutbildningen är att den enskilde individens önskemål och behov ska vara styrande. Om kommunerna gemensamt efterforskar de behov av vuxenutbildning som finns i regionen, ökar möjligheten att fler personer får sina personliga utbildningsbehov tillgodosedda.

Efterfrågestyrningen ska inte bara begränsas till vilka kurser som erbjuds, utan även formerna för studiernas bedrivande ska anpassas efter elevernas behov och önskemål. En sådan anpassning kommer öka om valet är helt fritt för eleverna att välja enskilda

utbildningsanordnare. Den enskildes önskemål kring t.ex. tydligare individanpassning och större flexibilitet, arbetsplatsförlagt lärande m.m. måste kunna uppfyllas i högre grad än i dag för att de olika utbildningsanordnarna ska kunna få elever till sina utbildningar. En ökad mångfald på anordnarsidan möjliggör ett bredare kursutbud för kommunens invånare samt ett bredare urval av studieformer.

Den ökade valfriheten för den enskilde säkerställer ett fritt val bland ett antal varianter av samma utbildning, och ett antal olika former för utbildningen. En ökad valfrihet leder inte bara till förbättrade möjligheter för den enskilde eleven att hitta rätt kurs hos rätt anordnare, utan också till att elevens engagemang i utbildningen ökar.

En nationell utbildningsmarknad där enskilda utbildningsanordnare själva kan utforma sina verksamheter för att attrahera elever kommer sannolikt att leda till en kvalitetshöjning av verksamheten. Ett valfrihetssystem tydliggör för utbildningsanordnarna att fokus på utveckling och lyhördhet inför elevernas önskemål och behov blir viktigt för möjligheten att attrahera elever.

Negativa konsekvenser

Det finns alltid en risk att en enskild utbildningsanordnare under pågående utbildningsverksamhet utifrån företagsekonomiska bedömningar väljer att avsluta sin verksamhet på en ort innan utbildningen i sin helhet är genomförd. Finns det andra enskilda utbildningsanordnare på plats kan eleverna naturligtvis ges möjlighet att där slutföra utbildningen. Saknas sådana enskilda utbildningsanordnare på orten ges möjlighet till att söka utbildningsanordnare i regionen eller på andra platser i landet eftersom valfrihetssystemet är nationellt. Det kan dock finnas situationer då ingen annan enskild utbildningsanordnare kan ta över ansvaret för den avbrutna utbildningen och eleven blir den som får ta konsekvensen av riskerna som är inbyggda i systemet.

För presumtiva elever kan vissa av utbildningsanordnarnas kvalitetsaspekter vara lättare att observera än andra. Till exempel kan en enskild utbildningsanordnare i informationen beskriva att alla elever kommer att få en egen dator. Sådana erbjudanden är lätta att ta till sig och kan bilda underlag för elevernas val. Däremot kan andra, väl så viktiga, kvalitetsdimensioner vara mycket svårare att observera. Det kan t.ex. röra sig om lärarnas pedagogiska förmåga

vilket får mycket svårare att slå igenom som urvalsgrund vid valsituationen. Den enskilde får på så sett inte de bästa av förutsättningar att träffa ett välgrundat val av enskild utbildningsanordnare.

13.8 Konsekvenser på anordnarnivå

Positiva konsekvenser

För komvux är det i dag en kommunal fråga hur utbildningen organiseras och i vilka former den erbjuds. En del kommuner väljer att bedriva komvux i egen regi medan andra väljer att anlita enskilda utbildningsanordnare, t.ex. utbildningsföretag och studieförbund. En del av dessa kommuner upphandlar en eller flera leverantörer i en traditionell upphandling med stöd av LOU. Andra upphandlar via tjänstekoncession och kan då erbjuda eleverna ett system som innebär valfrihet mellan olika anordnare. Någon kommun har funnit att traditionell upphandling är en både otymplig och onödig process och använder sig i stället av en modell som man kallar auktorisation. Denna modell liknar den som gäller för valfrihetssystemet inom socialtjänsten.

Det har med tiden visat sig att upphandling enligt LOU kan vara behäftad med betydande nackdelar. Ett kontrakt som ingås efter en offentlig upphandling är tidsbestämt. Tidsbegränsningen kan påverka kontinuiteten och möjligheten att långsiktigt planera för verksamheten. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för kvaliteten i utbildningen. Då avtalstiden löper mot sitt slut kan bl.a. lärare och annan personal finna anledning att byta arbetsplats och det finns en risk att insatser för kompetensutveckling och andra kvalitetshöjande åtgärder minskar.

En leverantör kan dessutom begära att allmän förvaltningsdomstol överprövar en offentlig upphandling. Under handläggningen i förvaltningsrätten får den upphandlande myndigheten inte sluta avtal med någon annan leverantör. Detta innebär att en etablering av en enskild utbildningsanordnare som en kommun har utsett kan förhållas under avsevärd tid, samtidigt som kontrakt inte kan ingås med någon annan leverantör som deltagit i upphandlingen. Det är långt ifrån ovanligt att utbildningsanordnare använder sig av denna rätt med påföljande problembild för den upphandlande kommunen.

Det ligger i utbildningsanordnarnas intresse att kunna erbjuda en verksamhet av hög kvalitet med goda resultat för eleverna. Den

enskilda utbildningsanordnaren måste därför ges möjlighet att kunna bedöma förutsättningarna som rimliga för en etablering, samt till en långsiktig verksamhetsutveckling. Utbildningsanordnaren blir således beroende av de förutsättningar som systemet ger. Ett valfrihetssystem inom komvux förväntas, precis som inom sfi, kunna skapa långsiktiga och stabila förutsättningar. Förutsägbarhet samt långsiktighet i kommunens planering av kommunal vuxenutbildning blir de centrala förutsättningarna för en verksamhetsetablering.

Det är vidare viktigt att det råder fullständig öppenhet kring hur kommunen beräknar ersättningen till enskild verksamhet. Likvärdiga ekonomiska villkor för verksamhet i offentlig och enskild regi är en förutsättning för en verklig valfrihet. Ett införande av ett valfrihetssystem innebär att utbildningsanordnarna ges stort utrymme för ansvarstagande och beslut om hur verksamheten ska utformas och bedrivas. En förväntad effekt är en stor blandning av utbildningserbjudanden, både avseende utbud av och formerna för utbildningen.

En högre grad av konkurrensneutralitet uppnås också om valet av enskild utbildningsanordnare inte görs av kommunen, utan av den enskilde. Samtidigt som valfriheten innebär att den enskilda utbildningsanordnaren måste förtjäna sina elever.

Negativa konsekvenser

Ett visst grundutbud av kurser inom allmänna ämnen kommer rimligen finnas i de flesta kommuner. För den typen av kurser finns det i princip alltid en efterfrågan. Redan i dag har många av de utbildningsanordnare som är etablerade i landet stor erfarenhet av att bedriva sådana kurser i varierande pedagogiska former via kommunala upphandlingar. De flesta kommunerna har också en klar bild av kostnaderna för sådana kurser vilket borgar för att det kommer finnas underlag för etablering i större delen av landet. Vad gäller yrkeskurser använder sig många kommuner i dag av upphandling via LOU för att möta den efterfrågan som finns i kommunen. Dessa kurser är ofta dyrare att genomföra vilket leder till att kommunen inte vill bygga upp kostnadskrävande organisationer i egen regi. Ett undantag är omvårdnadskurser som bedrivs i egen regi på många håll. Dessa kurser är inte lika kostnadskrävande som många andra yrkeskurser, dessutom finns ofta avnämarna på nära

håll inom kommunen. En risk för uteblivna etableringar gäller framför allt för yrkeskurserna. Utbildningsanordnarna kan beroende på vilka ersättningsnivåer kommunerna kommer fastställa för dessa kurser få svårt att räkna på en lönsamhet och kan därmed komma att avstå från att etablera sig på orter eller i regioner med allt för låga ersättningsnivåer. Konsekvensen blir ett litet utbud av utbildningar i kommunen eller regionen, detta trots att kommunen angivit betydligt fler utbildningar som aktuella.

Inriktningen och omfattningen av komvux ska vara tydliggjord från kommunens sida. Kommunen fastställer och offentliggör därför årligen inriktningen och omfattningen av sitt utbud av komvuxkurser. Kommunen ska till detta offentliggörande också tillhandahålla en prognos för utbudets inriktning och omfattning de kommande tre åren. Trots detta kan enskilda utbildningsanordnare komma bedöma underlaget som alltför bristfälligt för en etablering. Framför allt för att kommunerna endast binder sig till det närmast kommande året för vilka utbildningar man avser att prioritera. Den prognos kommunen lämnar för kommande tre år kan frångås utan att kommunen kan avkrävas något ansvar. Att som enskild utbildningsanordnare etablera sig i en kommun eller region under sådana premisser kan i vissa fall vara en alltför stor risk för utbildningsanordnaren. Följden blir att få eller inga enskilda utbildningsanordnare vill ta en sådan risk och avstår etablering.

Beroende av ersättningsmodellens incitamentsstruktur kan utbildningsanordnare komma att avstå etablering. Även frågan om hur stor andel av ersättningen som utbetalas initialt, när eleven påbörjar utbildningen, och hur stor andel som utbetalas vid kursens slut är variabler som får betydelse för den enskilda utbildningsanordnarens möjlighet att hantera kostnader över tid innan någon större intäkt kan redovisas. Det kan förväntas att större rikstäckande utbildningsanordnare har bättre ekonomisk uthållighet än mindre, kanske specialiserade, lokala utbildningsanordnare.

Vid en baktung ersättningsstruktur där en stor del av ersättningen till utbildningsanordnaren betalas ut när eleven nått betyg i kursen kan det finnas risk för betygsinflation. I många av kurserna inom komvux saknas stöd i form av nationella prov vars syfte är att stödja likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning samt ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

14 Sfi för dem som omfattas av etableringslagen

Utbildning i svenska för invandrare (sfi) är i dag en egen skolform som regleras i skollagen (2010:800) och kommunerna är huvudmän för utbildningen. Det är kommunerna som beslutar om rätten att få delta i utbildningen och som finansierar utbildningen. Utredningen föreslår flera förändringar av dagens system, bl.a. att ett nationellt valfrihetssystem för sfi inrättas och att sfi samordnas med komvux och upphör som egen skolform. Mottagandet till sfi, kartläggning och vägledning inför studierna samt upprättandet av en individuell studieplan är och förblir fortfarande kommunernas ansvar.

För de nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) har Arbetsförmedlingen ansvar för att tillsammans med den enskilde personen utforma en etableringsplan. Sfi eller motsvarande utbildning ska utgöra en insats i en etableringsplan för den som enligt skollagen har rätt att delta i sådan utbildning.

Direktiven och tilläggsdirektiven till utredningen innebär flera olika uppdrag att överväga var ansvaret för sfi ska finnas samt hur sfi ska organiseras. Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen överväga om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla den sfi som ingår i en etableringsplan samt analysera för- och nackdelar med en sådan ordning.

Utredningen har kommit fram till att Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder för etableringsgruppen och lämnar förslag om det.

Utredningen har även prövat ett alternativ där Arbetsförmedlingen helt får ta över ansvaret för sfi för de som omfattas av etableringsuppdraget. Utredningen har funnit att nackdelarna överväger fördelarna när det gäller ett sådant alternativ. Dessa överväganden redovisas i slutet av detta kapitel.

14.1 Reformen om nyanländas etablering

Etableringsreformen beslutades av riksdagen den 17 mars 2010 och trädde i kraft den 1 december samma år. Mycket kortfattat var bakgrunden till reformen den långa tid det generellt sett tar för nyanlända invandrare att etablera sig på arbetsmarknaden från det att de fått uppehållstillstånd. Särskilt gäller detta nyanlända med flyktingbakgrund.

I propositionen om nyanländas etablering¹ redovisade regeringen att det i genomsnitt var knappt 30 procent som var sysselsatta efter tre års vistelse i landet av de som togs emot i kommunerna under 1997–2006. Efter fem år i landet saknade mer än hälften fortfarande sysselsättning.

Skillnaden mellan kvinnor och män var också påtaglig. Efter tre år i landet var vanligtvis 50 procent färre kvinnor i sysselsättning jämfört med männen.

Regeringen uttryckte i propositionen att uppgiften att minska utanförskapet är högt prioriterad och att en snabb etablering på arbetsmarknaden står i fokus. En bättre och effektivare etablering för nyanlända är därför en viktig del i regeringens politik för att minska utanförskapet. I det sammanhanget är sfi en viktig pusselbit.

14.1.1 Arbetsförmedlingen har ansvar för samordning av insatser i etableringsplanen

Det ovan nämnda riksdagsbeslutet innebar att etableringslagen infördes. Syftet med etableringslagen är att erbjuda utbildnings- och arbetsmarknadsinriktade insatser som ska underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet samt ge förutsättningar för egenförsörjning.

Före reformens ikraftträdande hade kommunerna samordningsansvaret för introduktionen för nyanlända. Den tidigare ordningen kritiserades ofta för bristen på samordning och att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun var otydlig. När det gäller Arbetsförmedlingen kom myndigheten inte sällan in i ett sent skede vilket medförde otillräcklig tillgång till arbetsmarknadsinsatser under introduktionen. Samtidigt var kommunernas intro-

¹ Prop. 2009/10:60, s. 26 f.

duktion delvis präglad av ett omhändertagandeperspektiv och introduktionsinsatserna genomfördes inte parallellt i den utsträckning det ansågs möjligt.

Genom reformen fick Arbetsförmedlingen huvudansvar för samordning av etableringsinsatser för de nyanlända som omfattas av etableringslagen (etableringsuppdraget). Staten har därmed tagit ett större ansvar för att säkerställa att vissa nyanlända får likvärdiga förutsättningar för sin etablering på arbetsmarknaden och för delaktighet i samhällslivet. I propositionen om nyanländas etablering menade regeringen att med Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet förtydligas arbetslinjen och nyanlända ges samma ingångar till arbetslivet som övriga arbetssökande.

Den nyanlände ska genom etableringsinsatserna så snabbt som möjligt efter att ha fått uppehållstillstånd kunna börja arbeta eller påbörja studier som kan leda till arbete.

14.1.2 Mer om etableringslagens målgrupp

Etableringsuppdragets målgrupp (etableringsgruppen) motsvarar i stort sett den målgrupp som kommunerna tidigare hade samordningsansvar för vad avser introduktion och introduktionsplan. Etableringsreformen riktar sig till flyktingar, andra skyddsbehövande och de som får uppehållstillstånd på synnerligen ömmande omständigheter samt anhöriga till samtliga dessa. Etableringslagen gäller en nyanländ som är mellan 20 och 65 år men även en nyanländ som är 18–19 år om personen saknar förälder i Sverige. Anhöriga omfattas om de ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.² Sedan den 1 februari 2013 gäller ett med avseende på tillämpningen tidsbegränsat undantag från tvåårsgränsen. Undantaget innebär att en anhörig som har ansökt om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen första gången togs emot i en kommun, omfattas av etableringslagen under förutsättning att den anhöriga har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 och anknyt-

² I propositionen Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen (prop. 2012/13:188) föreslås en ändring av bestämmelsen så att ansökan kan göras inom 6 år. Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014. Propositionen beslutades av regeringen den 22 augusti 2013. När Sfi-utredningen lämnar sitt betänkande gäller fortfarande bestämmelsen om ansökan inom två år.

ningspersonen först tagits emot i en kommun efter den 31 december 2008.

Arbetsförmedlingen har lämnat uppgifter till utredningen om antalet personer m.m. i etableringsuppdraget som avser förhållandet den 31 mars 2013. Etableringsuppdraget omfattade då nästan 21 000 personer. Av dessa var 48 procent kvinnor, 52 procent män. Åldersmässigt var 72 procent under 40 år och av de som var under 40 år var 55 procent mellan 20 och 29 år. Vid samma tidpunkt ingick 274 personer (109 kvinnor och 165 män) som var mellan 18–19 år, vilket motsvarar 1 procent av etableringsgruppen.

Uppgifterna från Arbetsförmedlingen visar vidare att av de som var aktuella för etableringsuppdragets insatser kommer 80 procent från sex länder, Somalia (22 procent), Syrien (20 procent), Eritrea (12 procent), Afghanistan (11 procent), Irak (9 procent) och Iran (6 procent). Könsfördelningen är i stort sett jämn med undantag för personer från Syrien där männen nästan är dubbelt så många som kvinnorna.

Arbetsförmedlingens uppgifter innehåller även redovisning av utbildningsnivå för de aktuella personerna. Generellt sett är utbildningsnivån lägre för etableringsgruppen än genomsnittet för elever som läser sfi. Arbetsförmedlingen redovisar att mer än hälften av etableringsgruppen, 61 procent, har en utbildning högst motsvarande grundskola. Av dessa är det nästan hälften, 48 procent, som har kortare skolbakgrund än nio år. 19 procent har motsvarande gymnasial nivå och 20 procent har en eftergymnasial utbildningsnivå. Kvinnornas andel bland dem med kortare utbildning än nio år är högre än männens medan något fler män har utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå. I statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) som utredningen beställt och som avser elever i sfi 2010 har 59 procent av flyktinggruppen inklusive deras anhöriga³ kortare än nio års utbildningsbakgrund. För samtliga elever i sfi är motsvarande andel 40 procent.

14.1.3 Samordningen av insatserna fungerar inte effektivt

Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna, Försäkringskassan och Skatteverket samt kommuner, landsting och etableringslotsar har uppdrag inom ramen för etableringsreformen.

³ Detta avser personer i sfi innan etableringsreformens ikraftträdande.

Arbetsförmedlingen har ansvar för samordning av etableringsinsatserna samt för att en etableringsplan upprättas och myndigheten ska vara stödjande och pådrivande gentemot andra parter.

Aktiviteterna enligt en etableringsplan kan genomföras hos flera olika aktörer. Det kan vara Arbetsförmedlingen, kommunen och upphandlade företag som blir involverade i personens etableringsplan beroende på vilka insatser som är aktuella. Den etableringslots den nyanlände kan välja har en viktig roll i kontakterna kring och för etableringsplanen. Vidare ska arbetsgivare, frivilligorganisationer och övrigt föreningsliv kunna involveras i den nyanländes etablering. Den nyanlände har samtidigt själv ett stort ansvar för sin framtid i Sverige. Det uppstår många kontaktytor varför samordning och överblick av insatserna utgör ett viktigt stöd för den nyanlände.

Enligt etableringslagen ska sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser ingå i en etableringsplan. Arbetsförmedlingens samordningsansvar ska utgöra en garanti för att insatserna i en etableringsplan blir effektiva och ändamålsenliga för den nyanlände. Arbetsförmedlingen kan påverka planering och start av arbetsförberedande och andra arbetsmarknadspolitiska insatser i högre utsträckning än sfi och samhällsorientering som är kommunernas ansvar och skyldighet att tillhandahålla. På grund av sfi måste Arbetsförmedlingen ofta anpassa andra insatser till kommunens sätt att genomföra och lägga upp utbildningen. Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen är myndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting överens om att sfi i en etableringsplan kan motsvara aktivitet på 20 timmar per vecka, dvs. halvtid. Undervisningen bedrivs ofta på förmiddagar eller eftermiddagar vilket gör det besvärligt att planera in t.ex. praktik eller andra lite mer omfattande insatser och särskilt om personen behöver resa mellan aktiviteterna. Samhällsorientering är inte lika problematiskt eftersom det sker under en begränsad tid. Enligt Arbetsförmedlingen är denna insats inte lika svår att planera in i etableringsplanen som sfi.

Enligt tilläggsdirektiven kan det delade huvudmannskapet för insatserna i etableringsplanen vara en försvårande omständighet när sfi ska kombineras med andra aktiviteter. Kommunen är huvudman för sfi även när utbildningen utgör en insats i etableringsplanen. Det kan bidra till att Arbetsförmedlingens samordning av insatserna i etableringsplanen inte blir tillräckligt effektiv. Vid de besök utredningen har genomfört och vid andra kontakter utredningen haft med företrädare för Arbetsförmedlingen och kommuner har det

framkommit kritik i detta avseende. Arbetsförmedlingen anser att det är svårt att få kommunerna att förstå vad som behövs i form av anpassning till och samordning med andra aktiviteter i etableringsplanen. Kommunerna menar att Arbetsförmedlingen är svår att få kontakt med för en konstruktiv diskussion. Uppfattningar som framförts har främst handlat om brister i informationsutbytet. Arbetsförmedlingen får inte ta del av upprättade studieplaner och kommunens sfi får inte ta del av upprättade etableringsplaner. Den kritik utredningen mött är givetvis inte generell. Det finns också exempel som visar att kommunikationen fungerar tillfredställande mellan Arbetsförmedlingen och kommunens sfi. Utredningens intryck är dock att kritiken som framförts tyder på att det finns reella samarbetsvårigheter.

En bidragande orsak kan vara hur sekretessbestämmelser uppfattas och tolkas. Arbetsförmedlingen har en stark sekretessreglering. För uppgifter i en etableringsplan är huvudregeln sekretess enligt 28 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Arbetsförmedlingen har därmed en starkare sekretess än vad som gäller inom skolväsendet. Utbyte av information med andra aktörer om etableringsplanen har Arbetsförmedlingen löst med ett medgivande från den enskilde individen till informationsutbyte inom etableringsuppdraget. Utredningens uppfattning är att hinder på grund av sekretess därför inte ska behöva utgöra en orsak till att kommunikationen mellan sfi och Arbetsförmedlingen inte fungerar överallt. Det kan finnas skäl för Arbetsförmedlingen att följa upp hur medgivandet om informationsutbyte fungerar på det lokala planet.

14.2 Upphandling av språkutbildning för etableringsgruppen

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen upphandlar sfi på uppdrag av kommuner och analysera om det finns något som hindrar detta.

Utredningen har kunnat konstatera i kontakterna med Arbetsförmedlingen att myndigheten inte upphandlar sfi på uppdrag av kommuner. Sfi är enligt skollagen en skolform inom skolväsendet. Det är ett kommunalt ansvar att tillhandahålla sfi för dem som har rätt att delta i utbildningen. Detta ansvar fullgör kommunerna

genom att bedriva sfi i egen regi, upphandla sfi av enskilda utbildningsanordnare eller samarbeta med andra kommuner.

Arbetsförmedlingen kan upphandla arbetsmarknadsutbildning enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program (programförordningen). Med arbetsmarknadsutbildning avses enligt 11 § programförordningen yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. Enligt Arbetsförmedlingens juridiska avdelning rymms inte sfi inom definitionen för arbetsmarknadsutbildning eftersom sfi inte är yrkesinriktad utan utgör en språkutbildning. Myndigheten kan därför inte upphandla sfi. I de förordningar som föregått den nuvarande programförordningen har det också varit tydligt uttryckt att sfi inte kan utgöra en arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsförmedlingen har inte i uppdrag att upphandla sfi, det är kommunen som ska tillhandahålla sfi liksom övrig vuxenutbildning. Det finns därför inga skäl för att Arbetsförmedlingen ska upphandla sfi på uppdrag av en kommun. Inte heller för en kommun att lägga ett sådant uppdrag på Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen upphandlar alltså inte sfi i dag på eget initiativ. Däremot kan myndigheten enligt 30 § programförordningen anvisa personer till kommunens sfi som en förberedande insats inför ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller ett arbete. Personer som omfattas av etableringslagen är undantagna från detta eftersom sfi ska ingå som en aktivitet i en etableringsplan.

Utredningen har övervägt olika tänkbara alternativ för Arbetsförmedlingen att kunna upphandla och därmed också överta ansvaret för etableringsgruppens sfi (se avsnitt 14.2.5). Ett sådant ansvar skulle kunna ge Arbetsförmedlingen möjlighet att på ett effektivare sätt samordna sfi och övriga aktiviteter i en etableringsplan. Det som utredningen finner möjligt att genomföra är att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder av enskilda utbildningsanordnare som fått tillstånd av Statens skolinspektion att bedriva sfi. I övrigt ska Arbetsförmedlingen, precis som i dag, hänvisa en person i etableringsgruppen till hemkommunen, där personen ska tas emot till sfi och ges möjlighet att välja utbildningsanordnare i valfrihetssystemet för sfi.

14.2.1 Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi för etableringsgruppen

Förslag: Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi för personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som har en etableringsplan. Sfi ska kunna upphandlas om det sker i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder enligt lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

Bestämmelser om detta införs i en ny lag om utbildning i svenska för invandrare kombinerad med arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Processen för att påbörja sfi vid genomförande av utredningens förslag

Enligt statistik som utredningen erhållit från SCB omfattas ungefär 70 procent av eleverna i sfi 2010 inte av etableringsuppdraget utan kommer direkt till kommunernas sfi-mottagning för behörighetsprovning, kartläggning av utbildningsbakgrund och vägledning inför sfi-studierna. Dessa elever ska enligt utredningens förslag även göra ett val av en enskild utbildningsanordnare i valfrihets-systemet och kommunen ska ge vägledning inför det valet.

De cirka 30 procent som enligt SCB:s uppgifter omfattas av etableringsuppdraget kallas normalt först till Arbetsförmedlingen för etableringssamtal. Kvotflyktingar tas först emot av kommunerna men ska också de, så snart som möjligt efter ankomsten till kommunen, kallas till Arbetsförmedlingen för att påbörja upprättandet av en etableringsplan. Den som är anhörig till en person i etableringsgruppen och som kommer senare till Sverige kan givetvis vända sig till kommunen först. Det är dock rimligt att utgå från att majoriteten av dessa kommer till Arbetsförmedlingen först eftersom anknytningspersonen i Sverige normalt fortfarande tillhör etableringsgruppen när den anhörige anländer. Kvotflyktingar och anhöriga utgör cirka 20 procent av de som omfattas av etableringsuppdraget. Övriga cirka 80 procent har ansökt om uppehållstillstånd efter inresan i Sverige och har vistats i Migrationsverkets anläggningsboenden eller i s.k. eget boende under tiden deras ansökan om uppehållstillstånd prövats.

Arbetsförmedlingen gör redan i dag en kartläggning av den nyanländes yrkes- och utbildningsbakgrund och andra omständigheter relaterat till matchningsbarhet för arbete, yrkesidentifiering och tillgång till lämplig utbildning under och i anslutning till det första etableringssamtalet. Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen i de fortsatta etableringssamtalen bedömer om det finns förutsättningar för personen att delta i sfi som upphandlas i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller om personen ska hänvisas till kommunen och valfrihetssystemet för att delta i sfi. Arbetsförmedlingen ska göra denna bedömning med kartläggningen som görs i samband med etableringssamtalet som utgångspunkt.

Hänvisar myndigheten till kommunen och valfrihetssystemet är det kommunen som tar emot på motsvarande sätt som för de som kommer direkt till kommunen. Kommer Arbetsförmedlingen överens med den nyanlände om en upphandlad utbildning ska Arbetsförmedlingen anvisa personen till den enskilda utbildningsanordnare som tillhandahåller den kombinerade utbildningen och denne ska kartlägga språkkunskaper, vägleda inför studierna och upprätta en studieplan.

Upphandling av sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Det finns fördelar med att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi för etableringsgruppen. Myndigheten skulle då få möjlighet att på ett helt annat sätt än i dag samordna och anpassa sfi med andra arbetsmarknadsinriktade insatser. Flera enskilda utbildningsanordnare kan redan i dag leverera både sfi, annan språkutbildning (till exempel yrkessvenska) och olika yrkesutbildningar. För att samordningen av de olika insatserna ska bli effektiv bör upphandlingen ske buntat hos en och samma utbildningsanordnare. Utredningens erfarenhet från besök och andra kontakter är att det inte är ovanligt att individen har sina aktiviteter hos flera olika aktörer.

Det ska därför vara möjligt för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan planeras in i etableringsplanen och som bedöms lämpliga för den nyanlände. Det blir då också möjligt att rikta in språk-

utbildningen mot ett visst yrkesområde eller samla personer med samma yrkes- eller utbildningsbakgrund.

De kombinerade aktiviteterna behöver inte starta samtidigt. Sfi kan behöva föregå mer yrkesinriktade insatser under en period men kan då med fördel kombineras med mer orienterande och förberedande insatser. Hur lång den perioden blir är givetvis individuellt. Ett syfte med att införa möjligheten för Arbetsförmedlingen att upphandla buntad utbildning är dock att sfi huvudsakligen ska kunna ske parallellt med andra insatser.

Arbetsförmedlingen redovisar i en åiterrapportering i maj 2013 om etableringsuppdraget⁴ hur stor andel av de med en etableringsplan som har genomgått en förberedande utbildning⁵, arbetsmarknadsutbildning eller arbetspraktik relaterat till hur lång tid de haft en etableringsplan. Redovisningen avser läget i mars 2013.

Av redovisningen framgår att det under de sex första månaderna med en etableringsplan är 1 procent som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning och 3 procent som haft arbetspraktik. För de som haft en etableringsplan mellan 7–12 månader är andelen för arbetsmarknadsutbildning 10 procent och för arbetspraktik 13 procent. För de som haft en etableringsplan i mer än 18 månader är andelen som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning 19 procent och 27 procent har haft arbetspraktik. Sammantaget har 10 procent (1 907 personer) deltagit i en arbetsmarknadsutbildning och 13 procent (2 420 personer) haft arbetspraktik som insats i etableringsplanen om man bortser från hur lång tid de haft en etableringsplan. Fler män än kvinnor har haft insatserna.

I förberedande utbildningar är deltagandet betydligt högre jämfört med arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Totalt har 74 procent (14 202 personer) deltagit i någon förberedande utbildning oavsett tid för etableringsplanen och 56 procent med en etableringsplan i högst sex månader har deltagit i sådana insatser. För de som haft en etableringsplan i mer än 18 månader är andelen som deltagit i förberedande utbildningar 89 procent. Även i denna insats är det fler män än kvinnor som deltagit, 79 procent män och 68 procent kvinnor.

⁴ Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2013, Etablering av vissa nyanlända – Bosättning av nyanlända inom etableringsuppdraget.

⁵ Förberedande utbildningar riktar sig till sökande som behöver förbereda sig för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller ett arbete. Utbildningarna omfattar bl.a. aktiviteter för att identifiera sin yrkesbakgrund, lära sig yrkesinriktad svenska eller förbereda sig för studier på varierande nivå.

Redovisningen visar tydligt att det är få personer som har deltagit i en arbetsmarknadsutbildning eller haft arbetspraktik under de första sex månaderna med en etableringsplan. Däremot har mer än hälften deltagit i olika förberedande utbildningar. Utredningen tolkar detta som att sfi inledningsvis utgör den huvudsakliga aktiviteten i etableringsplanen och kombineras i första hand med olika förberedande utbildningar eller andra aktiviteter av mer orienterande karaktär. I detta inledande skede av etableringsplanen ska även samhällsorientering vara en aktivitet i planen. Allt eftersom språkkunskaperna utvecklas kan arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och yrkessvenska föras in i etableringsplanen. Återigen är det givetvis individuellt hur aktiviteterna i etableringsplanen kan utvecklas.

Redovisningen visar också att betydligt fler (89 procent) har haft arbetsförberedande aktiviteter som Arbetsförmedlingen förfogar över än som påbörjat sfi (65 procent) under de första sex månaderna. Detta gör det troligt att fler skulle kunna påbörja sfi om Arbetsförmedlingen förfogade över även den aktiviteten.

Med möjligheten för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi enligt utredningens förslag bör tiden kunna förkortas för att påbörja en arbetsmarknadsutbildning och därmed också för möjligheten att få ett arbete. Speciellt för dem som myndigheten kan erbjuda den kombinerade utbildningen i samband med upprättandet av etableringsplanen. Arbetsförmedlingen har möjlighet att i förfrågningsunderlag ange villkor och förutsättningar för den upphandlade utbildningsinsatsen för att på så vis erbjuda deltagaren bästa möjliga förutsättningar för såväl sfi som för övriga insatser. Sfi ska kunna pågå och avslutas parallellt med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det innebär att det inte behöver uppstå en väntan på att ha avslutat sfi innan t.ex. en arbetsmarknadsutbildning kan påbörjas och därmed kan tiden bli kortare. Organiseringen av de olika aktiviteterna kan ske hos en och samma aktör och den enskilda utbildningsanordnaren kan anpassa utformningen av utbildningen i relation till alla övriga aktiviteter som ingår i etableringsplanen.

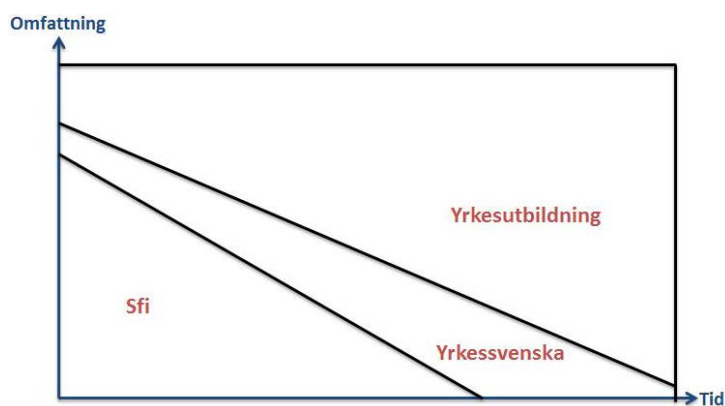
Men även om sfi påbörjats i valfrihetssystemet hos en enskild eller kommunal utbildningsanordnare, ska Arbetsförmedlingen ha möjlighet att erbjuda den kombinerade utbildningen när det bedöms lämpligt. Detta ska kunna ske under hela den tid som den nyanlände har en etableringsplan. Den enskilda individen får då incitament att klara pågående sfi snabbt för att sedan kunna anvisas

till en upphandlad utbildning där sfi på en högre kursnivå kan fortsätta löpa parallellt med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och där arbete och egenförsörjning utgör ett tydligt mål.

Arbetsförmedlingen kan i samverkan med etableringslotsen, och vid lämplig tidpunkt, med den aktuella personen ta upp möjligheten till en övergång till en upphandlad utbildning. Samråd bör även ske med den aktuella utbildningsanordnare där personen deltar i sfi. En viktig förutsättning för övergången till en upphandlad utbildning bör vara att pågående sfi inte avbryts.

Nedanstående figur visar schematiskt hur de olika insatserna kan förhålla sig till varandra i tid och omfattning. Sfi pågår parallellt med de övriga aktiviteterna men ska kunna avslutas innan yrkesutbildningen är avslutad. Yrkesvenska för det aktuella yrket kopplas in och i anslutning till yrkesutbildningen kan t.ex. yrkespraktik vara aktuellt som en insats för att målet om arbete ska nås.

Figur 14.1 Kombination av sfi och annan arbetsmarknadsinriktad utbildning



Källa: Arbetsförmedlingen 2012.

I återrapporteringen i maj 2013 redovisar Arbetsförmedlingen att 55 procent av de som omfattas av etableringsuppdraget finns i större städer. I glesbygdskommuner finns 9 procent och i övriga kommuner finns 36 procent. Att mer än hälften av etableringsgruppen finns i landets större kommuner innebär att det finns goda förutsättningar för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi enligt utredningens förslag. Antalet personer som en sådan upphandlad, samlad utbildningsinsats kan bli aktuell för bedöms som tillräcklig både i enskilda kommuner och i ett regionalt perspektiv i stora

delar av landet. I ett antal kommuner och orter blir dock denna möjlighet begränsad då det kan antas att det inte kommer att finnas några enskilda utbildningsanordnare att upphandla i dessa kommuner. I detta sammanhang bör regionala lösningar kunna utvecklas och främjas.

Möjligheten för Arbetsförmedlingen att få upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer sannolikt inledningsvis att utnyttjas i begränsad omfattning såväl vad avser deltagare som geografiskt. Utredningen menar att det viktiga i sammanhanget är att Arbetsförmedlingen får ett verktyg som myndigheten successivt kan utveckla. I takt med att myndigheten utvecklar rutiner och metoder för upphandlingen bör allt fler nyanlända i etableringsgruppen kunna få tillgång till en individanpassad och effektiv insats för snabbare inträde på arbetsmarknaden och för delaktighet i samhällslivet i övrigt.

Jag föreslår att Arbetsförmedlingen ska ges möjlighet att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder för de i etableringsgruppen som har rätt till en etableringsplan och som en sådan insats bedöms lämplig för. Bestämmelser om detta införs i en ny lag om utbildning i svenska för invandrare kombinerad med arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

14.2.2 Upphandling ska ske hos enskild utbildningsanordnare som är godkänd att bedriva sfi

Förslag: Arbetsförmedlingen ska endast kunna ingå avtal om en kombination av sfi och arbetsmarknadspolitiska åtgärder med en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi.

En förutsättning för Arbetsförmedlingens upphandling av sfi är att etableringsgruppen ska ha tillgång till samma sfi som övriga personer som har rätt att delta i utbildningen. Samma kvalitetskrav ska således ställas på enskilda utbildningsanordnare som Arbetsförmedlingen upphandlar för etableringsgruppen som på enskilda utbildningsanordnare som erbjuder sfi inom valfrihetssystemet. Som framgår av avsnitt 9.3.4 föreslår utredningen att enskilda utbildningsanordnare endast ska få bedriva sfi om de är godkända som huvudmän för utbildningen, dvs. verksamheten ska vara till-

ståndspliktig. Det innebär att det nu aktuella förslaget om valfrihetssystem för sfi endast omfattar enskilda utbildningsanordnare som är godkända huvudmän för sfi. I enlighet med detta ska Arbetsförmedlingen endast kunna upphandla enskilda utbildningsanordnare som är godkända för att bedriva sfi. Den sfi som bedrivs av sådana utbildningsanordnare ska, enligt utredningens förslag, ingå i skolväsendet (se avsnitt 9.3.4). De enskilda huvudmännen kommer att precis som de kommunala att vara skyldiga att följa de bestämmelser i skollagen och andra föreskrifter som gäller för sfi. Sfi kommer därmed att vara likvärdig oavsett vem som bedriver utbildningen.

Den upphandling Arbetsförmedlingen ges möjlighet att göra av sfi måste vara förenlig med regelverket för offentlig upphandling. När det gäller kravet att Arbetsförmedlingen endast ska få upphandla godkända enskilda utbildningsanordnare blir vissa av EU:s grundläggande principer aktuella, nämligen likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt likabehandlingsprincipen ska alla leverantörer behandlas lika och ges lika förutsättningar. Eftersom godkännande är ett krav för samtliga enskilda utbildningsanordnare som vill bedriva sfi inom skolväsendet anses likabehandlingsprincipen uppfylld. Enligt proportionalitetsprincipen ska kraven på en leverantör stå i rimlig proportion till det som upphandlas och vara lämpliga och nödvändiga för att nå sitt syfte. Utredningen menar att kravet på godkännande är nödvändigt för att uppnå tillräcklig kvalitet i utbildningen och kravet anses stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Kravet överensstämmer därför med proportionalitetsprincipen. Mot bakgrund av detta och vid en samlad bedömning finner utredningen att kravet att Arbetsförmedlingen endast ska få upphandla sfi av godkända enskilda utbildningsanordnare är förenligt med regelverket för offentlig upphandling. Genom att begränsa Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla sfi till att enbart gälla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppstår inte heller någon konflikt när det gäller konkurrens om en tjänst på en och samma marknad.

Ett krav på att enskilda utbildningsanordnare ska vara godkända för att kunna upphandlas av Arbetsförmedlingen innebär inte nödvändigtvis att utbildningsanordnaren ska vara godkänd då anbudet ges. Arbetsförmedlingen skulle i upphandlingen kunna uppställa ett särskilt kontraktsvillkor som innebär att den enskilde utbildningsanordnaren inte behöver uppfylla kravet på godkännande vid

anbudets ingivande utan först vid ett senare tillfälle, t.ex. då kontraktet fullgörs. Om utbildningsanordnaren inte uppfyller kravet då tjänsten ska levereras och kontraktet ska fullgöras, förlorar den aktuella anordnaren kontraktet. En sådan ordning innebär att enskilda utbildningsanordnare som inte etablerat en skolenhet på den aktuella orten ändå kan delta i anbudsgivningen.

Om Arbetsförmedlingen ingår ett kontrakt med en godkänd enskild utbildningsanordnare är det inte orimligt att anta att denne redan är etablerad på orten och bedriver sfi för personer som deltar i sfi via valfrihetssystemet. En enskild utbildningsanordnare kan således ha såväl elever som kommer från valfrihetssystemet som elever vars sfi Arbetsförmedlingen har upphandlat. De krav som ställs på en utbildningsanordnare i en upphandling kan även komma andra elever än de i etableringsgruppen till gagn, såsom krav på att utbildningen ska erbjudas på vissa tider. Vid en upphandling är Arbetsförmedlingen givetvis fri att ställa krav på att de elever som omfattas av upphandlingen ska undervisas separat, dvs. skilt från kommunens elever. Om Arbetsförmedlingen inte har ställt något sådant krav i upphandlingen bör de enskilda utbildningsanordnarna kunna organisera undervisningen på det sätt de finner mest ändamålsenligt.

Det är Arbetsförmedlingen som bestämmer hur upphandlingen av sfi ska organiseras. En möjlig variant är att upphandla sfi enligt bestämmelserna om ramavtal. Ett ramavtal kan ingås med en eller flera leverantörer. Syftet med ramavtal är att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Vid upphandling av sfi i kombination med andra insatser skulle Arbetsförmedlingen kunna sluta ett antal ramavtal med utbildningsanordnare utifrån de inriktningar på skräddarsydda utbildningar där sfi ingår som det kan finnas behov av. När Arbetsförmedlingen har behov av sådana skräddarsydda utbildningar kan ett avrop göras för tilldelning av ett kontrakt utifrån aktuellt ramavtal. Ett avrop kan utgå ifrån rangordning eller förnyad konkurrensprövning. Vid rangordning tillfrågas den leverantör som står överst på listan. Om den leverantören inte kan leverera kan nästa leverantör på listan tillfrågas. Vid förnyad konkurrensprövning används de kriterier för tilldelning av kontrakt som har beskrivits i förfrågningsunderlaget.

Godkända enskilda utbildningsanordnare ska kunna undervisa personer i etableringsgruppen tillsammans med andra elever som har rätt att delta i sfi (samundervisning) eller separat (separat undervisning).

Jag föreslår att Arbetsförmedlingen vid upphandling av sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder endast ska kunna ingå kontrakt om sådan utbildning med en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi.

14.2.3 Bestämmelser i skollagen undantas

Förslag: När Arbetsförmedlingen erbjuder en kombination av sfi och arbetsmarknadspolitiska åtgärder hos en enskild utbildningsanordnare som är godkänd att bedriva sfi, ska vissa bestämmelser i skollagen inte gälla för den erbjudna utbildningen. Bland annat de bestämmelser som gäller samverkan med arbetslivet, rätt att delta, mottagande, antagning och rätt att fullfölja av utbildningen. Den enskilde huvudman som upphandlas för utbildningen ska kunna utföra motsvarande uppgifter.

Ett beslut av en enskild huvudman ska inte kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda ytterligare föreskrifter om behörighetsvillkor.

Utredningens förslag innebär att det i skollagen kommer att finnas bestämmelser om rätt att delta, mottagande, antagning och rätt att fullfölja utbildningen när det gäller sfi. Dessa bestämmelser avser sfi inom valfrihetssystemet. Rätt att delta avser att hemkommunen bedömer om personen enligt skollagen är behörig till studier i sfi. Hemkommunen fattar sedan beslut om att personen ska tas emot till utbildningen. Den huvudman som blivit vald ska sedan anta personen till sin utbildning. Den som antas till en kurs har rätt att fullfölja utbildningen.

I den föreslagna lagen om möjlighet för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi behöver det införas undantag för motsvarande bestämmelser i skollagen. Vidare behöver bestämmelser införas om att den enskilde huvudman som anordnar utbildningen ska kunna utföra motsvarande uppgifter.

I samband med att Arbetsförmedlingen och den nyanlände kommer överens om en upphandlad utbildning vänder den nyanlände sig inte till hemkommunens sfi-mottagning, utan kan anvisas av Arbetsförmedlingen direkt till den enskilde utbildningsanordnare som svarar för utbildningen. Utredningens förslag

innebär att en behörighetsbedömning enligt skollagen om rätt till sfi inte görs i detta sammanhang. Rätt att delta i sfi har den som under andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år är 1) bosatt i landet och 2) saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Utbildningsanordnaren behöver vidare inte fatta något beslut om att anta eleven till utbildning eftersom Arbetsförmedlingen anvisar till en upphandlad buntad utbildning som, utöver sfi, också innebär deltagande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. I den buntade utbildningen är det alltså sfi enligt skollagen och arbetsmarknadspolitiska åtgärder enligt det arbetsmarknadspolitiska regelverket som kombineras till en samlad utbildningsåtgärd. Med de undantag som införs i den föreslagna lagen gäller respektive regelverk i övrigt för det som ingår i den upphandlade utbildningen.

Den enskilde utbildningsanordnaren som svarar för utbildningen ska kunna kartlägga språkkunskaperna, ge vägledning inför studierna och upprätta en individuell studieplan. Enskilda utbildningsanordnare som är upphandlade av kommuner att bedriva sfi gör i regel detta i dag och har normalt den kompetens som krävs för detta. Exakt hur arbets- och ansvarsfördelningen ska vara mellan Arbetsförmedlingen och den enskilde utbildningsanordnaren villkorar och reglerar myndigheten i förfrågningsunderlaget inför upphandlingen.

Är bedömningen att det inte finns lämplig sfi att anvisa personen till i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ska Arbetsförmedlingen hänvisa till kommunens sfi-mottagning. Personen har även rätt att vända sig till kommunens sfi-mottagning i ett senare skede om den upphandlade utbildningen av något skäl avbryts eller inte slutförs för att kunna fortsätta sfi i valfrihets-systemet. Den rätten gäller alltid för den enskilde individen oavsett om personen tidigare anvisats av Arbetsförmedlingen till en kombinerad utbildning. Detsamma gäller om Arbetsförmedlingen och personen inte kan komma överens om en upphandlad utbildning.

Arbetsförmedlingen kan enligt 37 § programförordningen återkalla en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ett sådant beslut kan den som omfattas av beslutet begära att få omprövat hos myndighetens centrala enhet för omprövning. När det gäller sfi-delen i den buntade utbildningen är det rimligt att den också avbryts om anvisningen till det arbetsmarknadspolitiska programmet återkallas. Eftersom personen alltid har rätt att vända

sig till hemkommunens sfi-mottagning för att få delta i sfi menar utredningen att ett beslut att avbryta sfi i en upphandlad buntad utbildning inte ska kunna omprövas eller överklagas enligt bestämmelser i skollagen.

Jag föreslår att när Arbetsförmedlingen kan erbjuda en utbildning med kombination av sfi och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ska bestämmelser i skollagen om rätt att delta, mottagande, antagning och rätt att fullfölja utbildningen inte gälla för den utbildning Arbetsförmedlingen erbjuder. Den enskilda huvudman som tillhandahåller utbildningen ska i stället kunna utföra motsvarande uppgifter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få utfärda ytterligare föreskrifter om behörighetsvillkor. Bestämmelser om detta införs i en ny lag om utbildning i svenska för invandrare kombinerad med arbetsmarknadspolitiska åtgärder

14.2.4 Tillsyn och granskning av upphandlad sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder för etableringsgruppen

Den sfi etableringsgruppen ska delta i ingår i skolväsendet, dvs. sfi som i valfrihetssystemet kommer att bedrivas i kommunal egen regi eller av godkända enskilda utbildningsanordnare. Enligt utredningens förslag ska Skolinspektionen ha samma ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning när det gäller den sfi som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi som när det gäller övrig utbildning inom skolväsendet. Huvudmännens utbildning ska även följas upp och utvärderas av Statens skolverk (se avsnitt 12.1). Därmed kommer den sfi som Arbetsförmedlingen upphandlar att stå under samma tillsyn och bli föremål för samma kvalitetsgranskning och uppföljning som annan sfi. Skolinspektionens tillsyn avser såväl undervisningen som vägledningen inför studierna.

Sfi som upphandlas av Arbetsförmedlingen enligt utredningens förslag ska dessutom följas upp av Arbetsförmedlingen. Som upphandlande myndighet har Arbetsförmedlingen ansvar och skyldighet att följa upp att utbildningsanordnaren följer de villkor som ställs i förfrågningsunderlaget för upphandlingen. Erfarenhet av sådan uppföljning har Arbetsförmedlingen när det t.ex. gäller uppföljning av upphandlade arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

14.2.5 Ett alternativ

Förslag till en ny lag enligt ovan förutsätter att ett valfrihetssystem för sfi genomförs i enlighet med utredningens förslag. Annars finns det inte några godkända enskilda huvudmän att upphandla. Utredningen väljer därför att också peka på ett alternativ till förslaget om en egen lag, som kan genomföras fristående från övriga reformer.

Arbetsförmedlingen skulle kunna upphandla motsvarande sfi enligt 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning vilket avser betygsrätt för vuxenutbildning. Bestämmelserna i 6 kap. avser utbildning utanför skolväsendet och överensstämmer i allt väsentligt med de bestämmelser som gäller för utbildningen inom skolväsendet. Den utbildningsanordnare som upphandlas är dock inte godkänd som huvudman för utbildningen.

Utredningen lämnar inte detta förslag då betygsrätten avser utbildning utanför skolväsendet. En viktig utgångspunkt för mig är att den sfi Arbetsförmedlingen ska kunna upphandla ska bedrivas av en godkänd huvudman för utbildningen för att säkerställa samma förutsättningar för utbildningarna genom bl.a. Skolinspektionens prövning och godkännande av huvudmannen. På så vis uppnås ett system som är likvärdigt med det som gäller för fristående skolor och som ställer samma krav på anordnaren oavsett om denne är kommunal eller enskild.

14.2.6 Arbetsförmedlingen tar hela ansvaret för etableringsgruppens sfi – nackdelarna överväger

Utredningen har prövat möjligheten för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla och helt ansvara för den sfi som ska ingå i en etableringsplan. Utgångspunkt för detta är att en sådan ordning skulle ge Arbetsförmedlingen stor handlingsfrihet att planera och samordna alla insatser enligt en etableringsplan inklusive sfi. Arbetsförmedlingen skulle då också ha hela finansieringsansvaret för etableringsgruppens sfi samt ansvara för mottagandet till sfi. Detta skulle innebära möjlighet för Arbetsförmedlingen att hänvisa till egen upphandlad sfi, men också mot en ersättning hänvisa till sfi i hemkommunens valfrihetssystem.

Det finns fördelar med ett sådant ansvar för Arbetsförmedlingen. Utredningen har dock funnit att nackdelarna med en sådan

ordning överväger och utredningen lämnar därför inget sådant förslag. Nedan redovisas det huvudsakliga skälet för detta ställningstagande.

Två alternativa vägar som prövats är dels möjligheten för Arbetsförmedlingen att upphandla all sfi för etableringsgruppen, dels att låta personen direkt välja en enskild utbildningsanordnare i valfrihetssystemet för sfi utan att blanda in hemkommunen. I båda alternativen skulle detta ske mot ersättning från Arbetsförmedlingen. Inget av alternativen är en framkomlig väg. Det viktigaste skälet för detta är att Arbetsförmedlingen i bägge alternativen skulle ges ett fullt ansvar för att tillhandahålla och ansvara för sfi. Det skulle innebära ett helt nytt uppdrag för Arbetsförmedlingen som myndigheten bedöms sakna kompetens för. Samtidigt som Arbetsförmedlingen behöver bygga upp en sådan kompetens behöver kommunerna ha kvar sin organisation för mottagande av dem som inte omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Utredningen anser att det inte är rimligt med två parallella kompetensorganisationer för samma uppgift som detta medför, oavsett om Arbetsförmedlingen t.ex. skulle kunna upphandla mottagningsfunktionen. Det skulle innebära ökade kostnader för staten och en upphandling av mottagningsfunktionen kan bli dyr för Arbetsförmedlingen.

Bägge alternativen är också problematiska i förhållande till regelverket för offentlig upphandling.

Det första alternativet innebär att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att upphandla all sfi för etableringsgruppen. I kapitel 9 föreslår utredningen ett valfrihetssystem för sfi där enskilda utbildningsanordnare efter prövning av Skolinspektionen får godkännas som huvudmän för utbildning i sfi och där utbildningsanordnaren för varje elev som tas emot får bidrag från elevens hemkommun. Om Arbetsförmedlingen skulle kunna upphandla all sfi kommer dessa båda system att konkurrera på en och samma marknad. Olika prissättningar skulle kunna bli aktuella för samma tjänst – den kommunalt beslutade sfi-pengen respektive Arbetsförmedlingens upphandlade pris. Detta är inte förenligt med regelverket för offentlig upphandling. Genom att begränsa Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla sfi till att enbart gälla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppstår inte denna konflikt eftersom marknaden delas. Därmed blir förslaget också förenligt med regelverket för offentlig upphandling.

Det andra alternativet innebär att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att låta personer i etableringsgruppen välja en enskild utbildningsanordnare direkt i valfrihetssystemet mot ersättning (sfi-peng) från Arbetsförmedlingen. I avsnitt 9.3.2 har utredningen bedömt att det inte ingås något kontrakt mellan kommunen och en enskild utbildningsanordnare i det föreslagna valfrihetssystemet och att det därför inte krävs någon upphandling. I samband därmed konstaterar utredningen att regeringen har infört en modell med fristående barn- och ungdomsskolor med en statlig tillståndsprövning och kommunal finansiering och att det därmed förutsätts att modellen är möjlig att använda ur ett rättsligt perspektiv. Utredningen bedömer dock att samma resonemang inte är tillämpligt om det är staten genom Arbetsförmedlingen som står för ersättningen direkt till de enskilda utbildningsanordnarna. Att Arbetsförmedlingen betalar ut ersättning till anordnaren kan enligt upphandlingslagstiftningen betraktas som ett kontrakt mellan parterna som ska upprättas genom upphandling enligt LOU. Samma situation som i det första alternativet med konkurrens på en och samma marknad gäller också för detta alternativ.

Det bör dock avslutningsvis understrykas att regelverket kring offentlig upphandling ständigt är föremål för diskussion, tolkningar, domstolsutslag och regelförändringar. För närvarande pågår, som refererats ovan, också en process med ett nytt EU-direktiv. Möjligheter som i dag ser ut att vara stängda, kan i framtiden bedömas som möjliga.

15 Samverkan

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå åtgärder för hur samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser kan förbättras när det gäller utbildning i svenska för invandrare (sfi). För att bedöma behovet av och möjligheten till detta har utredningen studerat styrdokument som reglerar samverkan mellan främst kommuner och Arbetsförmedlingen. Utredningen har också fått information om samverkansarbete i samband med besök och kontakter med olika aktörer samt gått igenom rapporter om och redovisningar av olika samverkansprojekt. I enkäten till kommunerna hade utredningen också med frågor om samverkan.

Utredningen har genom detta kunnat konstatera att det i dag både finns en reglering av samverkan och att det sker en omfattande samverkan i olika former såväl mellan och inom kommuner som mellan kommuner och andra aktörer när det gäller sfi.

I detta kapitel behandlas också bestämmelser om interkommunal ersättning och entreprenad inom kommunal vuxenutbildning.

15.1 Samverkansarbete för nyanlända invandrares integration

Betydelsen av samverkan framgår redan av regeringens proposition 1989/90:105 om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.

Flyktingar och invandrare är redan högt prioriterade grupper inom arbetsmarknadspolitiken. Aktiva åtgärder för att hävda arbetslinjen skall prioriteras. Passivt bidragstagande måste motverkas.

För att åstadkomma detta behövs hög handlingsberedskap och ett nära samarbete mellan dels AMS¹ och Statens invandrarverk², dels arbetsförmedlingen, fackliga organisationer och arbetsgivare på orten

¹ Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen som numera är Arbetsförmedlingen.

² Numera Migrationsverket.

och de kommunala organ som är engagerade i flyktingmottagandet. Därigenom skall tillgängliga resurser kunna användas mer flexibelt så att man bättre än i dag tar tillvara möjligheten att kombinera olika insatser tillsammans med kommunen, arbetsgivare etc.

Det lokala förmedlingsarbetet med flyktingar måste vara målriktat, och präglas av en helhetssyn. Samverkan med det kommunala flyktingmottagandet och sfi-anordnaren måste vara en självklar del i ett gemensamt lokalt samarbete kring individens behov.

Som påpekats tidigare är det viktigt att flyktingars och invandrades inträde på arbetsmarknaden sker på ett flexibelt och smidigt sätt. Varvning av svenskundervisning och arbete har visat sig ge goda resultat.

Det arbetsmarknadspolitiska instrument som står till arbetsförmedlingens förfogande skall utnyttjas med helhetssyn och omtanke om den enskildes behov, med fantasi och kombinationstänkande.³

I propositionen framhölls flera viktiga beståndsdelar i ett reformprogram med syfte att underlätta för flyktingar att så snart som möjligt få en fast förankring i svenskt arbets- och samhällsliv. Två av dessa var dels en reformerad svenskundervisning,⁴ dels åtgärder för att utveckla samverkan mellan de olika organ som är engagerade i flyktingmottagandet. Samverkan har historiskt utgjort ett av nyckelorden för en lyckad integration av nyanlända invandrare.

15.1.1 Samverkan i författning och styrdokument

1990 infördes i förordningen (1986:207) om grundläggande svenskundervisning för invandrare en bestämmelse om att kommunerna ska, i samarbete med arbetsförmedlingen, verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska. Propositionen 1989/90:102 Reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare utgjorde grund för ändringen i förordningen och bestämmelsen trädde i kraft 1 januari 1991. I propositionen 2005/06:148 Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m. ansåg regeringen att det är viktigt att myndigheterna samverkar så tidigt som möjligt så att det inte uppstår målkonflikter kring en individs utbildning och försörjning. Kravet på kommunerna att samarbeta med arbetsförmedlingen skulle därför regleras i lag (skollagen)⁵ och inte i förordning. Sfi skulle nu

³ Prop. 1989/90:105, s 13 f.

⁴ Prop. 1989/90:102.

⁵ År 1991 överfördes bestämmelserna om sfi från lagen (1986:159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare till skollagen (1985:1100).

också kunna kombineras med arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Med det ville regeringen betona vikten av att systemet i större utsträckning skulle kunna tillhandahålla den parallellitet som gynnar både individen och samhället. Bestämmelsen finns i dag i 22 kap. 7 § skollagen (2010:800).

Innan reformen om nyanländas etablering trädde i kraft hade kommunerna samordningsansvar för nyanlända flyktingars introduktion i samhället. Kommunerna hade ansvar för att tillsammans med den nyanlände upprätta en introduktionsplan. I förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. föreskrevs att om utlänningen var i arbetsför ålder, skulle samråd ske med Arbetsförmedlingen om den skriftliga introduktionsplanen. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1991 och hade sin grund i propositionen om samordnat flyktingmottagande.

Föreskrifterna i förordningen kan möjligen inte betraktas som lika förpliktigande som bestämmelsen i skollagen. Det var dock en markering att samråd med Arbetsförmedlingen var en del av introduktionsplanen för de i arbetsför ålder. Sfi utgjorde samtidigt ett centralt inslag i introduktionsplanen.

Föreskrifter om samverkan för Arbetsförmedlingen fanns i slutet av 1980-talet i förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsmarknadsmyndigheterna skulle samverka med arbetsmarknadens parter, med skolan och med sociala och andra myndigheter samt med enskilda organisationer. I den nu gällande förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gjordes en ändring 2007 som innebar att bestämmelsen fick en mer central placering, vilket kan antas vara en markering av vikten i samverkansarbetet.

Av Arbetsförmedlingens instruktion⁶ framgår att myndigheten har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Den 1 december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) i kraft. Arbetsförmedlingen fick nu samordningsansvar för etableringsinsatser enligt etableringslagen. Inom ramen för detta ansvar ska myndigheten samordna insatser som syftar till att underlätta och påskynda dessa personers etablering i arbets- och samhällslivet,

⁶ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Enligt etableringslagen ska Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer utforma en individuell etableringsplan. Länsstyrelserna ska enligt etableringslagen främja samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända.

Av förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelserna har i uppdrag att verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer när det gäller planering, organisering och genomförande av insatser för personer som omfattas av förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Uppdraget avser de personer som omfattas av etableringslagen. Länsstyrelserna fick uppdraget i samband med att Integrationsverket avvecklades.

Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna, Försäkringskassan och senare även Skatteverket har i regleringsbrev sedan 2010 haft i uppdrag att redovisa hur myndigheterna samverkar när det gäller etableringen av nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen.

I regleringsbrev för 2012 hade Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och länsstyrelserna i uppdrag att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända. I arbetet skulle särskilt beaktas bl.a. samverkan och samordning på lokal nivå.

Utredningen konstaterar att intentionerna i propositionen 1989/90:105 och vikten av samverkan har varit omsatta i författningar även före reformen av det samordnade flyktningmottagandet. Samverkan i samband med reformen avseende vissa nyanlända invandrades etablering är reglerad i lag och i förordning. Berörda myndigheter har i regleringsbrev getts i uppdrag att utveckla samverkan på regional och lokal nivå och gemensamt redovisa detta till regeringen.

Utredningens samlade bedömning är att det finns tillräckliga förutsättningar och möjligheter för samverkan mellan olika aktörer när det gäller nyanländas integration i arbets- och samhällslivet inklusive sfi. Utredningen lämnar därför inga förslag på ytterligare behov av åtgärder för att förbättra samverkan.

15.1.2 Överenskommelser på central, regional och lokal nivå

I april 2001 slöt dåvarande Arbetsmarknadsverket (numera Arbetsförmedlingen), Integrationsverket, Statens skolverk, Migrationsverket och dåvarande Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) en central överenskommelse (CÖK) om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Överenskommelsen utgjorde en plattform för att stärka och effektivisera samarbete mellan berörda myndigheter och regionala och lokala aktörer som medverkade i introduktionen. Samarbetet syftade till att asylsökande, flyktingar och andra invandrare skulle kunna ta tillvara och utveckla sina resurser så att inträdet i arbetslivet kunde ske så tidigt som möjligt. Integrationsverket var samordnande myndighet för överenskommelsen.

CÖK har gett upphov till regionala (RÖK) och lokala (LÖK) överenskommelser. I juni 2005 fanns det 15 regionala och 100 lokala överenskommelser. Integrationsverket avvecklades den 1 juli 2007 och Arbetsförmedlingen övertog då ansvaret för att fortsätta arbetet med LÖK och länsstyrelserna fick ansvaret att utveckla RÖK.

I samband med och efter etableringsreformens ikraftträdande har Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Försäkringskassan och SKL⁷ tagit olika initiativ för att förbättra samarbetet på både central, regional och lokal nivå. På samtliga nivåer sker samverkan genom överenskommelser kring bl.a. det gemensamma uppdraget att etablera nyanlända personer. I en gemensam återsrapportering⁸ i februari 2013 redovisar myndigheterna och SKL att det i december 2012 fanns lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen i 66 procent av landets kommuner. Bedömningen från myndigheterna och SKL är att i de kommuner där det finns fungerande lokala överenskommelser är tydligheten bättre kring roller och ansvar än i kommuner där dessa saknas. Myndigheterna och SKL har därför tagit fram ett partsgemensamt nationellt metodstöd för lokala överenskommelser.⁹

⁷ Myndigheterna och SKL ingår i en samverkansdelegation som bereder gemensamma frågor kring främst etableringsuppdraget.

⁸ Arbetsförmedlingen (2013). Etablering av vissa nyanlända – Samverkan och samordning. Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012, dnr. AF-2011/414101.

⁹ Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering. Metodstöd framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting i oktober 2013.

15.1.3 Tre exempel på samverkansarbete i praktiken

Det samverkansarbete som bedrivs runt om i landet för nyanlända invandrades integration, med flera aktörer som medverkar på olika sätt, är omfattande och väl utvecklat. Det genomförs med stort engagemang och i regel med klara målsättningar och strategier för arbetet. Samverkan sker i formella former genom samverkansöverenskommelser mellan aktörerna men också mer informellt genom kontakter och samarbete mellan främst kommuner.

Mycket av arbetet genomförs i projektform med bidrag från t.ex. EU:s olika fonder. Sfi finns ofta med i projekten och målgrupper kan till exempel vara personer som står långt från arbetsmarknaden. Språkkunskaperna är viktiga för att kunna få ett arbete och att personerna som deltar i projekten har ofta stannat upp i sin språkutveckling.

En länsstyrelse kan ha en samordnande roll i projekt med flera aktörer. För länsstyrelserna hänger detta ihop med uppdraget att främja utveckling av regional samverkan kring såväl mottagandet av nyanlända flyktingar som kring sfi och samhällsorientering.

Samverkan sker alltså kontinuerligt runt om i landet. Nedan redovisas tre exempel på samverkansarbete mellan kommuner eller där flera aktörer medverkat. Gemensamt för alla tre verksamheterna är att de integrerar språk- och yrkesutbildning i syfte att deltagarna ska få en snabbare språkinläring och öka möjligheterna att få arbete och bli självförsörjande. Utredningen gör ingen värdering av resultaten av verksamheterna.

Arbetsmarknadsutbildning med sfi i Gävleborg

I samverkan mellan kommunerna, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelsen i Gävleborgs län genomfördes under 2008 och 2009 i projektform ett läns- och kommunövergripande utbildningsprojekt, där yrkesinriktad sfi kombinerades med yrkesutbildning inom ett antal områden. Dessa var restaurang, svets, handel och lokalvård. Projektet, som delfinansierades med medel från Europeiska flyktingfonden, avslutades i december 2009. Länsstyrelsen i Gävleborg var samordnare för projektet.

Projektets övergripande syfte var att finna en samverkansmodell mellan kommunerna när det gäller yrkesinriktad sfi. Modellen skulle innehålla dels yrkesinriktad sfi, dels en yrkesutbildning inom

olika, aktuella yrkesområden. Utbildningar genomfördes i några kommuner i länet och projektmodellen gick ut på att deltagarna kunde delta i såväl sfi som yrkesutbildningen på samma ort. Erfarenheterna från projektet har omsatts i den verksamhet som nu kallas Arbetsmarknadsutbildning med sfi.

Arbetsmarknadsutbildning med sfi bedrivs i samarbete mellan Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Arbetsförmedlingen och länets 10 kommuner. Arbetsförmedlingen är projektsamordnare.

Samtidigt som eleverna får en yrkesutbildning, får de sfi integrerad i yrkesutbildningen. Utbildningen är något längre än ordinarie arbetsmarknadsutbildning och är anpassad till målgruppen. En studievecka består av 25 timmars yrkesutbildning och 15 timmars svenskundervisning. De olika utbildningarna sker på olika orter i länet vilket innebär att många dagligen får pendla till och från utbildningsorten och deltagare kan erhålla reseersättning. Ett antal veckors praktik ingår inom det valda utbildningsområdet som kan genomföras på hemorten.

Länsstyrelsen genomförde under mars och april 2012 en utvärdering av verksamheten som redovisades i en rapport i maj 2012.¹⁰ I rapporten redovisas att utbildningar har genomförts med 250 deltagare i fjorton utbildningar inom nio olika yrkesområden. Dessa är lokalvård, skogsbruk, handel/butik, kök, svets och CNC, omvårdnad/undersköterska, personlig assistent och service/hushållsnära tjänster för korttidsutbildade och analfabeter. Könsfördelningen har varit jämn, 49 procent kvinnor och 51 procent män.

Av rapporten framgår om målgruppens resultat bl.a. att det generellt skett en språklig utveckling hos deltagarna. Praktik anses vara den viktigaste faktorn för språklig utveckling. Språkstöd (på modersmål) bör inte användas för mycket utan deltagarna ska behöva tala svenska. Språket anses generellt vara det största hindret för anställning.

Deltagarna anses ha kommit närmare arbetsmarknaden men att anställningsbarheten varierar. Här lyfts praktik återigen fram som den viktigaste faktorn för att få ut deltagarna i arbete och att den länken mellan utbildning och arbete ibland saknas.

Mer information om Arbetsmarknadsutbildning med sfi i Gävleborg: <http://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/Sv/manniska-och-samhalle/integration/projekt/arbetsmarknadsutbildning-med-sfi>.

¹⁰ Rapport: Arbetsmarknadsutbildning med sfi. Resultat från utvärdering, uppföljningar och konferens. Länsstyrelsen i Gävleborg och Arbetsförmedlingen, maj 2012.

Svenska för yrkesutbildade (sfx) i Stockholms län

Svenska för yrkesutbildade, Sfx, är ett samarbete mellan kommunerna i Stockholms län med syfte att ta till vara nyanländas tidigare yrkeskompetens. Sfx är ett samlingsnamn för olika yrkesinriktade utbildningar där sfi och svenska som andraspråk (sas) kan ingå och där x:et står för ett visst yrkesområde.

Länsstyrelsen i Stockholms län tog år 2000 initiativ till en samordnad utbildning i svenska för utländsk sjukvårdspersonal. Följden blev att kursen Svenska för akademiker inom vården (sfa-vård) startade i januari 2001 i Södertälje. Utbildningen blev en framgång och ledde till ett utvecklat samarbete mellan kommunerna och fler liknande utbildningar.

Samtliga kommuner i Stockholms län tecknade 2007 en avsiktsförklaring om samarbete angående Sfx. Därutöver sker samarbete med universitet och högskolor, statliga myndigheter, Landstinget i Stockholms län och branschorganisationer beroende på utbildningens yrkesområde. I augusti 2013 fanns det utbildningar mot nio olika yrkesområden; medicinsk personal, företagare, hantverkare, pedagoger, ingenjörer, bussförare, lastbilschaufförer, jurister/ekonomier/samhällsvetare och IT-programmerare. Ersättning betalas av hemkommun till arrangerande kommun med en avtalad, fastställd månadskostnad per deltagare. Kommunförbundet Stockholms län har en samordningsfunktion för utbildningarna.

Sfx utgår från individens tidigare utbildning och yrkeserfarenhet. Utbildningen utformas och utförs i samarbete med för yrkesområdet berörda aktörer. Deltagarna har en gemensam utbildnings- och yrkesbakgrund och kan skapa nätverk genom sin yrkesutövning vilket stärker deras möjligheter att få arbete. För deltagande krävs i regel studier i sfi på kursnivåerna C eller D eller i svenska som andra språk på grundläggande nivå. Även kunskaper i engelska kan vara nödvändigt för vissa utbildningar.

Enligt Kommunförbundet Stockholms län¹¹ visar utvärderingar av utbildningarna bl.a. följande.

- De språkliga målen uppnås med avsevärt förkortad studietid.
- Tiden till arbete inom respektive yrkesområde och företagande har förkortats drastiskt.

¹¹ Kommunförbundet Stockholms län. Utvärdering av SFX. April-juni 2011.

- Läkare kommer ut i arbete på 2 till 3 år i stället för som tidigare 5 till 7 år (sfx-medicin).
- Lärarbehörighet efter ett års studier (sfx-pedagoger).
- Hantverkare anställs på sin praktikplats under utbildningen (sfx-hantverkare).

Mer information om Sfx-utbildningarna: <http://sfx-yrke.se/>

Arbetsmarkandsintroduktion för nyanlända i Kalix

Arbetsmarknadsintroduktion för nyanlända är ett tvåårigt projekt under 2012 och 2013 med Kalix kommun som projektägare. Verksamheten vänder sig till nyanlända med högst sex års utbildning från hemlandet. Målgruppen består till 70 procent av kvinnor. De står långt från arbetsmarknaden och det tar lång tid för dem att klara språkstudierna.

Syftet med projektet är att pröva en lärandemodell som kan ge deltagarna en snabbare språkinläring, kunskap om svensk arbetsmarknad samt att öka deltagarnas förmåga att bli självförsörjande och integreras i det svenska samhället. Projektet får stöd av Europeiska socialfonden. Arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsområde Kalix och Överkalix och Länsstyrelsen i Norrbotten är samarbetspartners och medfinansiärer. Samarbete sker också med Överkalix kommun.

Verksamheten genomförs till stora delar som en arbetsplatsförlagd utbildning varvad med teori. Kurser pågår i 16 veckor där deltagarna under 12 veckor är ute på en arbetsplats som utgår från deltagarens eget val fyra dagar per vecka och har teori en dag per vecka. Varje deltagare har en handledare på arbetsplatsen och introduktion till arbetsplatsen sker med hjälp av tolk. Teoridagen ansvarar en handledare från projektorganisationen för.

Utvärderingsföretaget Evaluation North har följt projektet från början som extern utvärderare och redovisar i en första analys i maj 2012¹² att delmålet som handlar om att bli introducerad på arbetsmarknaden har uppnåtts. Samtliga deltagare har påbörjat sin praktik och har introducerats för den svenska arbetsmarknaden. Deltagarna

¹² Evaluation North. Första analys av projektet Arbetsmarknadsintroduktion för nyanlända, maj 2012.

beskriver vidare att de lär sig det svenska språket bättre och snabbare genom att delta i arbetslivet.

För mer information om Arbetsmarknadsintroduktion för nyanlända: <http://www.kalix.se>. Gå vidare under Integration.

15.2 Kommuners samverkan

Kommuner och landsting får, enligt kommunallagen (1991:900), själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Bestämmelsen innebär att kommunen bara får bedriva verksamhet inom det egna geografiska området och därmed i princip endast för de egna kommuninvånarna, den så kallade lokaliseringsprincipen.

15.2.1 Kommuners samverkan om sfi och kommunal vuxenutbildning

Det finns flera sätt för kommuner att samverka utanför den egna kommungränsen. Det kan exempelvis ske genom kommunalförbund, gemensam nämnd och samverkansavtal. Samverkan kan ske på flera områden, såsom räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt utbildning, inklusive sfi.

Ett kommunalförbund är en offentligrettslig juridisk person som har egen rättskapacitet och är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Ett kommunalförbund kan överta kommunernas uppgifter inom ett visst område, exempelvis sfi. En gemensam nämnd är, i motsats till kommunalförbund, ingen egen juridisk person utan ingår i en av de samverkande kommunernas organisation.

Kommunal samverkan kan även ske genom samverkansavtal. I skollagen (2010:800) finns stöd för att en kommun kan sluta avtal med en annan kommun om att den ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom bl.a. vuxenutbildningen, dvs. även sfi. Om hemkommunen erbjuder t.ex. sfi i en annan kommun genom ett samverkansavtal övergår ansvaret för utbildningen till den kommunen.

På Sveriges Kommuners och Landstings webbsida finns en sammanställning över kommunalförbund i landet. Denna är dock från 2005 och därför inte helt aktuell. Utredningen har därför sökt

på internet på begreppen kommunalförbund, utbildningsförbund och gymnasieförbund med vuxenutbildning som tillägg. Vid en sådan sökning har utredningen kunnat identifiera minst 20 existerande organisatoriska samverkanslösningar inom området vuxenutbildning och sfi i form av kommunalförbund, gemensam nämnd eller samverkansavtal och som omfattar ett hundratal kommuner från Lappland i norr till Skåne i söder. I Hälsingland planeras att bilda ett kommunalförbund med gymnasie- och vuxenutbildning som verksamhetsområde med start i mitten av 2015.

Antalet kommuner i dessa samverkanslösningar avser allt ifrån två kommuner (t.ex. Katrineholm och Vingåker) till ett större antal kommuner (t.ex. Skaraborgs kommunalförbund med 15 kommuner). Verksamhet, organisation, finansiering och ersättningar i dessa samverkansformer regleras i överenskommelser eller avtal mellan kommunerna. En sådan reglerad ersättning utgör inte interkommunal ersättning i skollagens mening även om begreppet används i avtalen.

Sökningen visar att samverkan i formerna kommunalförbund, gemensam nämnd och samverkansavtal förekommer över hela landet. Kommunerna som deltar ser samverkansarbetet som en möjlighet både till utvecklingsarbete och att stärka det regionala perspektivet för utbildningsverksamheten. Dessa samverkansformer kommer inte att förhindras av det valfrihetssystem utredningen föreslår.

15.2.2 Interkommunal ersättning inom kommunal vuxenutbildning upphör

Förslag: Bestämmelserna i skollagen (2010:800) om interkommunal ersättning som gäller för kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå ska upphöra att gälla.

Gällande bestämmelser

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om interkommunal ersättning för annan vuxenutbildning än sfi. Bestämmelserna innebär att en kommun som tar emot en elev från en annan kommun under vissa förutsättningar har rätt till ersättning från elevens hemkommun, (interkommunal ersättning). Därigenom ges eleven möjlighet att delta i en annan kommuns utbildning. Det kan till exempel gälla om en kurs inte finns i hemkommunens utbud eller om kommunerna

kommer överens om att förlägga studierna i närheten av en elevs arbetsplats om denna ligger utanför hemkommunen. Motsvarande bestämmelser saknas för sfi.

När det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har den som är behörig rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än hemkommunen. Den anordnande kommunen har då rätt till ersättning för *sina* kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun. Det är således den anordnande kommunens faktiska kostnader för elevens utbildning som ska ersättas. Rätten till ersättning gäller dock endast om hemkommunen har bedömt att eleven har rätt att delta i utbildningen eller om ett sådant beslut har fattats efter överklagande. Den anordnande kommunen får dock ta emot den sökande även om hemkommunen har bedömt att den sökande inte har rätt att delta i utbildningen.

När det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå har den som har rätt till utbildningen¹³ även rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun om hemkommunen inte erbjuder sådan utbildning. Hemkommunen blir då skyldig att ersätta den anordnande kommunens kostnader. Om en person inte har rätt till utbildningen ska en kommun ta emot en behörig sökande från en annan kommun om hemkommunen har åtagit sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Åtagande att svara för kostnaderna ska alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos en annan huvudman. Vad som kan utgöra särskilda skäl måste, enligt regeringen, avgöras från fall till fall.¹⁴ Exempel på särskilda skäl kan vara att den sökande bor nära kommungränsen till en annan kommun och har närmare till den kommunens kommunala vuxenutbildning eller att sökanden har sitt arbete i en annan kommun.

När det gäller sfi saknas motsvarande bestämmelser i skollagen om interkommunal ersättning.

¹³ Personer som har rätt till kommunal utbildning på gymnasial nivå är vuxna som är behöriga att delta i sådan utbildning och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan, men inte har uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier. Rätten gäller då syftet är att uppnå sådan behörighet.

¹⁴ Prop. 2009/10:165, s. 487.

Interkommunal ersättning i valfrihetssystemet

Utredningens förslag om valfrihetssystem utgör inget hinder för samverkan mellan kommuner när det gäller komvux inklusive sfi. Avsaknaden av bestämmelse för interkommunal ersättning för sfi verkar inte heller vara avgörande för att kommuner överenskommer om samverkan där en ersättning tillämpas i princip som interkommunal ersättning men där ersättningen är reglerad i avtal.

I valfrihetssystemet ska utbudet av utbildning tillgodoses av hemkommunen eller av de enskilda utbildningsanordnare som blir godkända som huvudmän för utbildningen. Eftersom eleven ska kunna välja en enskild utbildningsanordnare i en annan kommun, kan behovet av att utveckla samarbetsformer sannolikt minska. Det kommer dock fortfarande finnas skäl för samverkan mellan kommuner om kommunal vuxenutbildning. Det gäller t.ex. de så kallade sfx-utbildningarna som beskrivits i avsnitt 15.1.3. Valfrihetssystemet utgör inget hinder för det. I glesbygdskommuner kan det komma att saknas etablerade enskilda utbildningsanordnare. Det kan dock vara lämpligare för en kommun att samverka med en annan kommun än att själv bedriva utbildning i egen regi. Inte heller detta utgör valfrihetssystemet ett hinder för.

Utredningen har övervägt möjligheten att behålla bestämmelserna om interkommunal ersättning och även förtydliga bestämmelserna om att det även ska avse sfi. Utredningen menar dock att möjligheten med interkommunal ersättning inte går att kombinera med ett valfrihetssystem för sfi eller för komvux. I ett sådant system är det eleven som själv ska välja en enskild utbildningsanordnare. Hemkommunen kan ha komvux och sfi i egen regi och blir då valbar. Men andra kommuner än hemkommunen ska inte konkurrera i valfrihetssystemet vid sidan av de enskilda utbildningsanordnarna. Då uppstår konkurrenshinder som försvårar för enskilda huvudmän ett etablera sig och det finns risk för att kommunerna börjar agera kommersiellt. Det kan då uppstå diskussioner i vilken utsträckning kommunerna subventionerar verksamhet för andra kommuners medborgare.

När det gäller komvux inklusive sfi föreslår utredningen att den som är behörig att delta i sfi ska ha rätt att studera hos en enskild utbildningsanordnare oavsett var i landet denne är etablerad. Individen ges således genom valfrihetssystemet möjlighet att studera i en annan kommun än hemkommunen. En person som arbetar, har andra aktiviteter eller av annat skäl önskar studera i en

annan kommun kan således välja en enskild utbildningsanordnare i den kommunen. Eftersom individens behov i normalfallet bör kunna tillgodoses hos en enskild utbildningsanordnare är det inte rimligt att individen ska ha en obegränsad eller villkorad rätt att delta i komvux och sfi i kommunal regi hos en annan kommun än hemkommunen.

Utredningen anser att förslaget inte skapar några problem i praktiken. Det blir fullt möjligt för kommunerna, även med det system som föreslås, att samverka vad avser komvux och sfi genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller samverkansavtal. Detta kan i många fall vara en bra och ändamålsenlig lösning vilket också sker redan i dag. Kommunerna blir skyldiga att erbjuda de rättighetsbaserade utbildningarna sfi, grundläggande vuxenutbildning samt också viss gymnasial utbildning om enskilda huvudmän saknas. För flera mindre kommuner kan den lämpligaste lösningen vara att samverka med andra kommuner för att klara detta åtagande vilket alltså redan sker i dag. Flera kommuner kan också samverka om mottagningsprocessen genom att ha en gemensam mottagning i en av kommunerna. När det gäller gymnasiala kurser kan kursutbudet bli större om flera kommuner samverkar.

Mot denna bakgrund föreslår jag att de bestämmelser i skollagen som avser möjlighet att tillämpa interkommunal ersättning inom kommunal vuxenutbildning ska upphöra att gälla.

15.3 Entreprenad

Förslag: Skollagen ändras så att rätten för kommuner, landsting och enskilda huvudmän, att med bibehållet huvudmannaskap, sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom kommunal vuxenutbildning begränsas till att enbart gälla uppgifter som avser undervisning i yrkesinriktade ämnen på gymnasial nivå.

Kommunerna kan i dag bedriva vuxenutbildning på entreprenad med bibehållet huvudmannaskap. Sådana avtal träffas med utbildningsanordnare efter upphandling. När ett valfrihetssystem införs måste denna möjlighet upphöra.

Det är inte möjligt att blanda olika upphandlingsformer för samma tjänst på samma marknad. Införs ett valfrihetssystem där kom-

munerna har det finansiella ansvaret, kan det inte parallellt finnas en möjlighet att upphandla entreprenörer för samma tjänst. Pris-konkurrensen skulle då kunna sättas ur spel. Utbildningsanordnare som avser etablera sig på en viss ort skulle kunna anse sig fördelade om priset för den upphandlade entreprenörens tjänster överstiger det som gäller för valfrihetssystemet. Om kommunernas rätt att upphandla utförare av vuxenutbildning på entreprenad skulle kvarstå skulle det motverka etableringen av enskilda utbildningsanordnare och därmed valfrihetssystemets spridning. Ett viktigt skäl för förslaget att införa ett valfrihetssystem är att upphandling enligt LOU har flera nackdelar som inte gäller för ett valfrihetssystem (se avsnitt 9.3.1).

Regeringen har i propositionen om Lagen om valfrihetssystem (LOV) (2008/09:29) menat att en upphandlande myndighet kan upphandla verksamhet enligt LOU inom ramen för ett valfrihetssystem. Konkurrensverket hade i ett remissvar på utredningen som föregick propositionen framfört att man inte delade utredarens bedömning att ett valfrihetssystem enligt LOV kan finnas parallellt med en enligt LOU upphandlad driftentreprenad inom samma tjänsteområde.

Syftet med att ha parallella system är enligt Konkurrensverkets uppfattning oklart. Dessutom menade Konkurrensverket att det finns betydande svårigheter med att tillämpa de båda systemen parallellt. I ett valfrihetssystem enligt LOV är det i slutändan konsumenterna som påverkar kvaliteten genom val av utförare. Konkurrensverket ansåg av bl.a. detta skäl att det inte är ändamålsenligt att tillämpa entreprenadupphandlingar parallellt med ett valfrihetssystem enligt LOV. Regeringen anför i propositionen som ett motiv att för ett valfrihetssystem enligt LOV ska uppstå krävs dels att kommunen eller landstinget i enlighet med kommunallagens regler beslutat att införa ett valfrihetssystem enligt LOV, dels att detta annonseras på den nationella webbplatsen. Om den upphandlande myndigheten inte annonserar i laga ordning har ett valfrihetssystem enligt LOV inte uppstått. Detta innebär att en upphandlande myndighet som beslutat att införa ett valfrihetssystem enligt LOV men som inte annonserar på den nationella webbplatsen kan komma att göra en otillåten direktupphandling enligt LOU eller att agera i strid mot de grundläggande bestämmelserna i EG-fördraget.

LOV reglerar ett valfrihetssystem för sociala tjänster som det är frivilligt för kommunerna att införa. Det valfrihetssystem för

vuxenutbildningen som utredningen föreslår ska införas nationellt och det föreligger därför inget behov av särskild annonsering för att valfrihetssystemet ska anses ha uppstått och därför föreligger inte någon risk för otillåten direktupphandling. Därför kan Konkurrensverkets argumentation ges företräde.

Valfrihetssystemet förväntas möta de behov av utbildning som kommunerna anger i sina beslut om kommunalt utbildningsutbud. I de fall ingen enskild utbildningsanordnare etablerar sig på en ort återstår möjligheten för kommunen att bedriva utbildningen i egen regi. Om en kommun inte vill bedriva verksamheten i egen regi bör den i stället se på möjligheten att samverka med sina grannkommuner. Kommunen kan också sluta avtal med en annan kommun om att denna ska överta kommunens uppgifter inom vuxenutbildning.

Det kan dock uppstå situationer då inte någon enskild utbildningsanordnare etablerar sig för att driva vissa av de kurser som en kommun eller en samverkande region tagit med i sitt utbildningsutbud. Denna typ av kurser kan förväntas vara gymnasiala yrkeskurser med relativt höga genomförandekostnader. Det är sannolikt att kommunen inte själv erbjuder sådana kurser i en eventuell egenregi. Det kan också röra sig om kurser med hög specialisering där få enskilda utbildningsanordnare har tillräcklig kompetens för att genomföra utbildningen. Utbildningsanordnare som opererar inom dessa snäva yrkesområden kan bedöma en process inriktad mot att bli godkänd som enskild huvudman som allt för komplex eller omfattande sett i relation till nyttan med ett godkännande. I de ovan beskrivna fallen skulle en kommun eller en samverkande region stå helt utan utförare av de efterfrågade kurserna.

Det finns i dag kommuner där elever deltar parallellt i sfi och gymnasiala kurser inriktade mot någon speciell del av arbetsmarknaden, ofta vägleds individer med yrkeserfarenhet mot dessa kombinationer av kurser. Det är inte ovanligt att denna typ av kombinationsmöjlighet är skapade utifrån ett regionalt perspektiv. Eleverna kommer från ett flertal olika kommuner och utbildningarna finansieras via de ersättningar eleverna genererar från sina respektive hemkommuner. Det kan bland sådana utbildningar finnas just den typen av högspecialiserade kurser som beskrivits ovan.

Utredningen lämnar ett antal olika förslag på hur vuxenutbildningen ska kunna bli mer flexibel och individanpassad. Valfrihetssystemet inom vuxenutbildningen är den mest centrala delen bland dessa förslag. Detta kan dock behöva kompletteras för att säkerställa att alla de kurser som en kommun eller samverkande

region tagit med i sitt utbildningsutbud verkligen får förutsättningar att genomföras. Ett sådant komplement är möjligheten att via entreprenad, för en begränsad del av vuxenutbildningens kurser, få till stånd utbildningar som i annat fall sannolikt inte skulle blivit av.

Mot denna bakgrund föreslår jag att rätten för kommuner, landsting och enskilda huvudmän att med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom komvux och sfi, begränsas till uppgifter som avser undervisning i yrkesinriktade ämnen på gymnasial nivå. För sfi ser utredningen inget behov av en entreprenadmöjlighet. Flera enskilda utbildningsanordnare bedöms etablera sig inom ramen för valfrihetssystemet och därför skulle inte möjligheten att överlämna verksamhet på entreprenad tillföra något ytterligare värde. Kommunerna har vidare möjlighet att erbjuda utbildning i egen regi, eller i samverkan med andra kommuner. Utredningen menar att detta kommer vara fullt tillräcklig för att tillgodose individernas utbildningsbehov. För att säkerställa enskilda individers tillgång till vissa gymnasiala yrkeskurser finns däremot ett behov av en begränsad entreprenadmöjlighet. Utredningens bedömning är att entreprenader kommer att utgöra en liten del av vuxenutbildningen i framtiden, men att de trots allt kan vara ett viktigt instrument för ett antal kommuner.

Samma regler som här föreslås för komvux gäller i huvudsak också för grundskolan och gymnasieskolan. Det är inte möjligt för kommunerna att vid sidan av systemet med fristående skolor överlämna uppgifter hänförliga till undervisningen på entreprenad. Undantag gäller dock inom gymnasieskolan för uppgifter som avser karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil. Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad.

16 Andra frågeställningar utredningen valt att uppmärksamma

I detta kapitel tar utredningen upp ett antal frågeställningar som ligger utanför utredningens direktiv men ändå har relevans för utredningens huvuduppdrag. Det är frågor där utredningen under arbetets gång fått mycket synpunkter och där utredningen anser det befogat för regeringen att göra ytterligare överväganden. Utredningen lämnar inte några förslag i denna del.

16.1 Basutbildning som komplement till sfi

Det finns ett antal personer som börjar på sfi studieväg 1 som inte har någon skolbakgrund att tala om överhuvudtaget. De får naturligtvis extra stöd bland annat i form av alfabetiseringsundervisning. Men de har ett stort behov av grundläggande utbildning även i andra ämnen. De har dock normalt inte nödvändiga förkunskaper eller förutsättningar för att läsa på komvux grundläggande nivå.

De skulle behövas någon annan typ av skola/utbildning som i dag inte erbjuds inom utbildningssystemet. Det handlar om grundläggande kunskaper i till exempel aritmetik. Inom sfi får man visserligen lära sig vad tal och siffror betyder på svenska, men det är kunskap som blir abstrakt om man inte kan addition, subtraktion, multiplikation eller division. Den här kunskapen ska man i och för sig kunna tillgodogöra sig genom att läsa ämnet matematik på grundläggande nivå. Det sker dock sällan därför att pedagogik, läromedel m.m. inte fungerar tillräckligt bra i den här undervisningssituationen.

Likaså är kunskapen om att kunna hantera datorer, mobiltelefoner m.fl. elektroniska apparater helt nödvändig för att klara sig i

dagens samhälle – inte minst för att kunna tillgodogöra sig utbildning. Privatekonomi och konsumentkunskap är andra områden som skulle kunna ges inom ramen för en sådan här utbildning

Mot den bakgrunden ser utredningen ett behov av ett basämne som kan kombineras med sfi studieväg 1 och som är inriktad på sådana grundläggande kunskaper och färdigheter som behövs för att hantera olika vanliga vardagssituationer. Den här typen av utbildningar har bedrivits i projektform bland annat i Stockholmsområdet. I de möten och kontakter utredningen haft har erfarenheterna beskrivits som goda.

I AKKA-utredningens betänkande Med rätt att delta (SOU 2012:69) föreslås att sfi ska tillföras moduler där korttidsutbildade personer ska kunna ta del av grundläggande kunskaper som en vuxen person behöver för att kunna delta i arbets- och samhällslivet i Sverige. Utredningen beskriver också den verksamhet som utvecklats och bedrivs i Oslo inom ramen för ämnet ”basis”. Det är en utbildning som erbjuds utrikes födda kommuninvånare med kort eller ingen tidigare utbildning. Det handlar om ämnen som matematik, samhällsorientering, naturorientering och datakunskap.

Lämpligen läggs ett sådant ämne inom ramen för grundläggande komvux. Det innebär att man bryter mot principen att ämnena i den kommunala vuxenutbildningen ska spegla det utbud som finns inom ungdomsskolan. Men om skolformen sfi upphör och blir en del av komvux är det rimligt att en basutbildning utvecklas och ges inom komvux.

16.2 Ändamålsenlig sfi för personer med behov av individuellt stöd

Utredningen har sammanträffat med representanter för SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder, Dyslexiförbundet FMLS, Hörselskadades riksförbund och Synskadades riksförbund. Organisationerna har beretts möjlighet att lämna synpunkter till utredningen kring möjligheterna för invandrade med funktionsnedsättning att delta i sfi. I en skrivelse uttrycker de att de inte kan se att ett ökat utbud av utbildningsanordnare per automatik skulle innebära ökad valfrihet eller ökad kvalitet i undervisningen för elever med funktionsnedsättning. För en reell valfrihet måste det finnas en fungerande organisation för att upptäcka och tillgodose

behov utifrån funktionsnedsättning. Verksamheten måste vidare fånga upp förekomsten av funktionsnedsättning så tidigt som möjligt.

Behov som de menar bör tillgodoses rör bland annat pedagogisk och fysisk tillgänglighet, anpassade läromedel och prov, hjälpmedel på plats vid kursstart, parallellt med undervisningen träning i att använda hjälpmedel och utrustning och tillgång till personligt stöd.

Utredningens förslag innebär höga krav på utbildningsanordnarna att anpassa utbildningen till varje individs behov. Det innebär att man i den normala, vardagliga undervisningssituationen ska kunna hantera och kompensera för olika typer av funktionsnedsättning genom tillgänglighetsskapande åtgärder och pedagogiskt stöd.

Utredningens förslag innebär också att kommunen ska besluta om ett tilläggsbelopp till sfi-pengen för behov som är speciella för en enskild individ och som är särskilt kostnadskrävande för utbildningsanordnaren på grund av betydande organisatoriska och ekonomiska svårigheter att förmedla adekvat undervisning.

Detta oaktat kan det finnas skäl att se över de särskilda problem som finns när det gäller att förmedla undervisning till personer med funktionsnedsättning och för dessa personer att få tillgång till en anpassad och ändamålsenlig utbildning. Tillgången till specialpedagoger kan till exempel vara begränsad och utvecklingen av läromedel och lärverktyg inte tillräcklig. Det kan gälla personer i behov av teckenspråk, med traumabakgrund eller med multipla funktionsnedsättningar.

Det är som framhållits ovan utredningens uppfattning att de flesta funktionsnedsättningar ska kunna hanteras i den normala undervisningen. Men det kan också finnas skäl att samla och koncentrera vissa typer av stöd och kompetenser till särskilda utbildningsanordnare på vissa platser. Det kan vara befogat med statliga initiativ och ett särskilt statligt ekonomiskt stöd för att sådan utbildning ska kunna erbjudas.

16.3 Lärarbehörighet

Den samlade forskningen visar att lärarnas kompetens har stor betydelse för resultaten i skolan. I en kunskapsöversikt¹ som Skolverket publicerade 2009 refereras till ett mycket stort antal

¹ Skolverket. Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Skolverket.

undersökningar och internationella forskningsöversikter som visar att en starkt bidragande faktor till elevers skolresultat är de undervisande lärarnas kompetens och ämneskunskaper. Jämfört med kraven för att undervisa barn och ungdomar i grund- och gymnasieskolan är kraven för att undervisa vuxna invandrare i svenska språket lågt ställda. Detta kan ställas i kontrast till de förhållanden som gäller för sfi-läraryupdraget med en elevsammansättning som är mycket heterogen åldersmässigt, förkunskapsmässigt och sociokulturellt. Det förefaller högst befogat med en utbildning för lärarna i sfi som åtminstone ligger i nivå med de lärarutbildningar som är avpassade för arbete i grund- och gymnasieskolan i motsvarande ämne.

Sedan behörighetsförordningen² som reglerar behörighetskraven för lärarlegitimationen för sfi-lärarna trädde i kraft, har det förts fram synpunkter³ på att kraven är lågt ställda, inte minst i jämförelse med kraven för att undervisa i ungdomsskolan i ämnet svenska som andraspråk. För att bli behörig att undervisa inom sfi ställs krav på en lärarexamen och minst 30 högskolepoäng i ämnet svenska som andraspråk.

För att erhålla en god kvalitet i utbildningen och för att kunna locka lärare att arbeta med sfi krävs gedigen utbildning samt höjd status. Statskontoret har i en rapport⁴ om sfi från 2009 redovisat att 64 procent av sfi-lärarna hade en pedagogisk examen och minst 30 poäng i svenska som andraspråk. 36 procent saknade antingen pedagogisk examen eller minst 30 högskolepoäng i svenska som andraspråk. Redan med dagens krav råder det således brist på lärare i sfi som uppfyller behörighetskraven (se tabell 4.4 i avsnitt 4.4).

En beprövad strategi för att öka statusen i ett yrke är att öka graden av professionalisering och därmed även kravet på vem som ska kunna få utöva yrket. Ett sådant exempel är just lärarlegitimationens införande. Eftersom kraven är jämförelsevis lågt ställda för sfi-lärare skulle ett ökat krav möta både behovet av förstärkt kompetens bland sfi-lärarna och öka graden av professionalisering. Ett ökat krav leder förvisso initialt till att ännu färre blir behöriga att undervisa inom skolformen men på sikt kan det antas öka kompetensen i lärarkollektivet samt förbättra rekryteringsläget till

² Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor.

³ Skrivelse angående lärarlegitimation och svenska som andraspråk, Nätverket samspråk, 2011-05-25.

⁴ Statskontoret (2009). Sfi – resultat, genomförande, lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare, 2009:2.

yrket. Om högre formella krav skulle ställas kommer det finnas behov av fortbildning för den befintliga lärarkåren.

Innan behörighetsförordningen antogs fanns ingen reglering av behörigheten för sfi-lärarna. Någon exakt formulering av hur många högskolepoäng som krävdes fanns inte. Då gällde den gamla skollagens⁵ formulering om att lärare skulle användas som hade en utbildning som var avsedd för den undervisning de i huvudsak skulle bedriva. Många kommuner ställde dock i sina upphandlingar krav på att utbildningsanordnarna skulle använda lärare med minst 60 högskolepoäng i svenska som andraspråk.

Danmark

Utredningen har besökt Danmark och inhämtat kunskaper om Danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. Ett centralt behörighetskrav är att läraren ska ha en särskild påbyggnadsutbildning specifikt inriktad mot undervisning inom skolformen. Påbyggnadsutbildningen förutsätter en tidigare avslutad lärarutbildning med språk som huvudämne. Utbildningen motsvarar ett års heltidsstudier men ges i huvudsak på halvtid under två års tid. Utbildningen är tematiskt uppbyggd och inriktas mot fördjupningar inom en rad utvalda områden. Exempel på områden som inkluderas är.

- Språkets grammatik, fonetik, språktypologi och sociolingvistik som ska ge studenterna verktyg för att analysera, förklara och värdera vuxna invandrades användning av det danska språket.
- Språkinläringens grund som ska ge studenterna insikt i de viktigaste teorierna och modellerna för andraspråksinläring och ge dem verktyg att diskutera teoriernas relevans och konsekvenser för undervisningen.
- Kulturell förståelse och interkulturell kommunikation som påvisar sambandet mellan språk, kultur och identitet vilket ska ge verktyg för att integrera och analysera kulturmöten och interkulturella kommunikationssituationer.
- Andraspråkspedagogik ur en vuxenpedagogisk synvinkel vilket syftar till att ge studenterna insikter i andraspråksdidaktik och undervisningsmetodik för de specifika förhållanden som råder vid undervisning av danska som andraspråk för vuxna.

⁵ 2 kap. 2 § Skollagen 1985:1100.

- Praktik som ger eleverna praktiska färdigheter i att planera, genomföra och utvärdera undervisning i danska som andraspråk för vuxna. Praktiken inkluderar handledning.
- Projektarbetet som avslutar utbildningen är en stor skriftlig sammanfattande uppgift. Den är baserad på en eller flera av ämnesområdena ovan, studenten väljer något område att fördjupa sig inom.

Förstärkt lärarutbildning

Att vara lärare i sfi kräver en särskild kompetens och förmåga till flexibilitet. Sfi kräver därför lärare med förmåga att utifrån elevernas heterogenitet individanpassa och effektivisera språkutbildningen så långt möjligt. En konsekvens av dagens lärarutbildning är att vuxenpedagogik inte är ett bärande inslag för studenter som vill ägna sin lärargärning åt vuxenutbildningens olika skolformer. Utbildningarna inriktar sig i stället mot undervisning av barn och ungdomar. Det innebär att dessa utbildningar i liten eller ingen utsträckning behandlar de förutsättningar som gäller för vuxnas lärande och i än mindre utsträckning behandlar problem och förutsättningar i samband med andraspråksinlärning satt i relation till yrkeslivets krav på språkbehärskning. Ett viktigt tema inom ämnet svenska som andraspråk i en lärarutbildning med inriktning mot vuxenundervisning måste vara de utmärkande drag hos och förutsättningar för den kommunikation på svenska som sker i arbetslivet. Inger Lindberg och Karin Sandwall skriver i Vetenskapsrådets Flerspråkighet – en vetenskapsöversikt⁶, att en lärarkår med en adekvat ämne-teoretisk och pedagogisk examen får ökade möjligheter till professionell reflektion och utveckling av sin verksamhet. Ytterst handlar det om möjligheten att kontrollera den praktiska verksamheten i stället för att bli kontrollerad av den (tvingas anpassa sig till den). Det handlar om möjligheterna att inte bara upprätthålla en verksamhet utan också realisera avsikter.

Min bedömning är att kravet på 30 högskolepoäng i ämnet svenska som andraspråk för behörighet att undervisa i sfi är lågt ställt. Samma slutsats gäller för kravet på 45 poäng för behörighet att undervisa i svenska som andraspråk i komvux på grundläggande nivå. Jag bedömer att ett system med en påbyggnadsutbildning

⁶ Vetenskapsrådet, Flerspråkighet – en forskningsöversikt, Vetenskapsrådets rapportserie 5:2012.

liknande den danska kan anses fylla uppmärksammade behov hos dagens lärarkår. En motsvarande påbyggnadsutbildning för sfi-lärare bör ha en omfattning av 60 högskolepoäng, alltså en dubblering av dagens krav. Utbildningen bör förutom svenska som andraspråk också till stor del inrymma inslag av andraspråkspedagogik utgående från ett vuxenpedagogiskt synsätt.

Den skulle inte endast organiseras som en påbyggnadsutbildning för befintliga lärare utan även kunna vara en valbar del inom grundutbildningen till lärare för de som avser arbeta med vuxnas andraspråksinläring.

Att få utökade redskap att utveckla sin undervisning bör rimligen värderas högt hos aktiva sfi-lärare, som har att hantera en mycket heterogen elevgrupp med helt specifika förutsättningar.

Jag bedömer det som nödvändigt att på sikt utöka behörighetskravet för att få undervisa i sfi. Kravet bör omfatta 60 högskolepoäng. En sådan utbildning som antingen kan vara en påbyggnadsutbildning eller ingå in en lärares grundutbildning bör bl.a. inriktas mot vuxendidaktik, andraspråksinläring och interkulturell kommunikation inkluderande arbetslivets kommunikationsstrategier. En sådan åtgärd bör på sikt kunna vara ett av de mer centrala instrumenten för att varaktigt stödja en utveckling av sfi mot högre måluppfyllelse.

16.4 Betygsskalans utformning

Sedan den 1 juli 2012 används en ny betygsskala inom skolväsendet och därmed också för sfi. Betygsskalan har fem godkända steg E–A, och ett underkänt steg, F. Sfi-läraren ska i sin bedömning ta hänsyn till fem olika aspekter: hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. För var och en av de fem aspekterna finns preciserade kunskapskrav för betygen: E, C, och A. Bedömningen av på vilken av de sex olika betygsnivåerna de fem olika aspekterna ligger ska vägas samman i en helhetsbedömning till ett sammanhållet betyg i kursen.

Betyg uttrycker i vilken utsträckning eleven uppfyller kursens kunskapskrav. De har vidare en funktion som urvalsinstrument till högre studier. Betygen från sfi-kurserna behövs dock inte i någon situation för urval till annan utbildning. Inte någon utbildning eller skolform har genomförd sfi som förkunskapskrav. I komvux t.ex. har en vuxen person rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå om den saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grund-

skolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Liknande formuleras behörigheten till komvux på gymnasial nivå. Den som saknar kunskaper som utbildningen syftar till att ge och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen bedöms som behörig. Så som dessa behörighetskrav uttrycks i skollagen saknas all koppling till erhållna betyg inom sfi. Det är i stället en individuell bedömning av den enskilde sökandes förmåga att tillgodogöra sig utbildningen som är avgörande, inte vilket betyg som uppnåtts eller inte uppnåtts i sfi.

I de kontakter utredningen haft med företrädare för kommuner och utbildningsanordnare har det framkommit att vissa elever studerar längre tid i en kurs än nödvändigt för att nå ett högre betyg än godkänd. Detta ger längre förlopp för eleverna i varje kurs och får dessutom konsekvensen att starten i nästa kurs skjuts upp med försämrad genomströmning som resultat.

Det saknas motiv att behålla en betygsskala som inte fyller någon väsentlig funktion för eleverna och inte heller behövs som urvalsinstrument till annan utbildning. Det finns anledning för regeringen att överväga att minska antalet betygssteg i sfi. En sådan åtgärd minskar lärarnas administrativa arbetsbörda men kan också öka genomströmningen i utbildningen.

16.5 Höjd ambitionsnivå i forskning om svenska som andraspråk och sfi

Det finns relativt lite forskning om svenska som andra språk och särskilt med inriktning på sfi. Den forskning som finns bedrivs vid institutioner för svenska och nordiska språk vid universitet och högskolor. Det finns även speciella institut som är inriktade på sådan forskning.

Stockholms universitet har av regeringen fått i uppdrag att fullgöra vissa uppgifter som rör svenska som andraspråk och sfi.⁷ Uppdraget utförs av Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) vid Stockholms universitet. NC är ett nationellt resurs- och utvecklingscentrum, som ska fungera som en länk mellan forskning, skola och offentlighet och ska bidra till förbättrade förutsättningar för arbete med språk och kunskapsutveckling inom alla skolformer. I ansvarsområdet ingår att samla, sammanställa och förmedla kunskaper och erfarenheter, stödja och lämna

⁷ Förordning (2007:1475) om vissa särskilda uppgifter för Stockholms universitet som rör svenska som andraspråk och utbildning i svenska för invandrare.

information om utvecklingen av läromedel och användningen av informationsteknik samt stödja och vara ett resurscentrum för nya former av kompetensutveckling. Detta ansvar fullgörs bl.a. genom samarbete med skolmyndigheter och berörda departement, nätverksträffar, seminarier, symposier och kunskapspridning om lärande hos flerspråkiga elever. NC förmedlar också information om nationell och internationell forskning.

Vid Stockholms universitet finns också sedan 1988 Centrum för tvåspråkighetsforskning, vars verksamhet syftar till att öka förståelsen och kunskapen om tvåspråkighet. Forskningen inkluderar bl.a. svenska som andraspråk för barn och vuxna.

Vid Göteborgs universitet finns sedan 1997 Institutet för svenska som andra språk (ISA), som bedriver forsknings- och utvecklingsarbete i svenska som andraspråk för att främja ämnet. Genom nära kontakt med skolväsendet ska de också öka kompetensen inom ämnet i skolans värld. Den 1 juli 2000 inrättades en professur i svenska som andraspråk och i samband därmed anordnades en forskarutbildning i svenska som andraspråk.⁸

Det finns också en nationell forskarskola för yrkesverksamma lärare, Forskarskolan i Flerspråkighet, litteracitet och utbildning (FLU). Forskarskolan är ett samarbete mellan Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Södertörns högskola och Uppsala universitet. Forskarskolan ska bidra till forskning som kan höja kvaliteten i berörda pedagogiska verksamheter. Genom forskningen vill man utveckla skolans och lärarnas ämnesmässiga och ämnesdidaktiska kunskapsbas i frågor om litteracitet och lärande utifrån ett flerspråkighetsperspektiv.

Inom Stockholms stads utbildningsförvaltning finns ett Språkforskningsinstitut. Institutets uppdrag är att bedriva tillämpad forskning och föra ut forskningsinformation om flerspråkighet, andraspråksinlärning och kunskapsutveckling hos tvåspråkiga barn och ungdomar i förskola och skola.

Vetenskapsrådet har gett ut en forskningsöversikt om flerspråkighet.⁹ Forskningsöversikten är gjord av åtta forskare som finns på Stockholms universitet, Göteborgs universitet och University of the Witwatersrand, Sydafrika. Ambitionen med översikten anges vara att mot bakgrund av det internationella kunskapsläget täcka de mest centrala delarna av svensk forskning på flerspråkighetsområdet. Översikten belyser bl.a. andraspråksinlärning för vuxna

⁸ <http://www.svenska.gu.se/forskning/isa/>

⁹ Vetenskapsrådet, Flerspråkighet – En forskningsöversikt, 5:2012.

invandrare, med särskilt fokus på svenska som andraspråk. Forskarna pekar på behovet av framtida svensk forskning om svenska som andraspråk för vuxna. Den didaktiska forskningen om hur vuxna tillägnar sig svenska som andraspråk under olika betingelser uppges vara mycket begränsad. Forskningskompetensen sägs dock ha ökat under senare år, inte minst till följd av att flera doktorander har valt att fokusera på frågor om andraspråksinlärning, andraspråksanvändning och andraspråksundervisning.

I forskningsöversikten pekas på behovet av ytterligare forskning inom bl.a. följande områden. Forskningsinsatser som kan öka kunskapen om hur elevernas studiesociala situation, studieavbrott, ekonomiska situation, yrkeserfarenhet, utbildningsbakgrund och framtida mål påverkar studierna, undervisningens innehåll och utformning samt måluppfyllelse. Ett särskilt angeläget forskningsfält anses vara kortutbildade vuxnas speciella utbildningsbehov och förutsättningar för lärande liksom frågor om utformningen av en andraspråksundervisning med särskilt fokus på litteracitetsutveckling, inte minst modersmålets roll. Det anses också finnas ett behov av forskning om andraspråksinlärning vid olika typer av funktionsnedsättning, liksom i relation till olika stressfaktorer under postmigrationsprocessen och annan hälsorelaterad livskvalitet hos nyanlända och andra invandrare.

I översikten anges vidare att det behövs forskning om hur deltagarna själva upplever undervisningens relevans och deras möjligheter att påverka den. Vidare anses det behövas mer kunskap om på vilka sätt förlagsproducerade läromedel och nationella prov stödjer eller begränsar undervisning och individanpassning samt hur datorteknologi och digitala verktyg kan stödja andraspråksinlärningsprocessen. Betydelsen av kortsiktig upphandling, målkonflikter och beställarkompetens, policy och prioriteringar i samband med utbildningsupphandling inom sfi bör enligt forskarna utforskas i relation till effektivitet, individualisering, kvalitet och måluppfyllelse i utbildningen. Det bedöms också finnas ett stort behov av alternativa organisatoriska lösningar för att i större skala och på längre sikt öka tillgängligheten i undervisningen. Ökad kunskap bedöms också behövas när det gäller autentiskt språkbruk och kommunikation i arbetslivet.

Forskarna understryker att en solid forskningsanknytning behövs för att lärarna ska kunna göra professionella val och överväganden och fullgöra sin uppgift i enlighet med intentionerna i styrdokumentet. De menar också att det finns goda skäl att befästa

och utveckla det internationella och i synnerhet det nordiska forskningssamarbetet inom området. En satsning på forskning om svenska förhållanden och förutsättningar anses vara avgörande för hållbara, välgrundade och långsiktiga politiska åtgärder och för pedagogiska överväganden inom sfi och övrig andraspråksundervisning för vuxna.

Forskning behövs för att sfi ska kunna utformas i enlighet med intentionerna i aktuella författningar och styrdokument och för att utbildningen ska vara en kvalificerad språkutbildning. Det kan finnas skäl för regeringen överväga hur man kan höja ambitionsnivån när det gäller forskning i svenska som andraspråk samt i sfi både till volym och till innehåll.

16.6 Statistik

Statens skolverk är i dag statistikansvarig myndig för sfi. Myndighetens redovisning har också varit till stor hjälp för utredningen i att få en överblick av aktuella tillstånd och hur utbildningen utvecklats över tid. Under utredningens arbete har det dock funnits svårigheter att få tillgång till relevant och aktuell statistik på flera områden där utredningen enligt direktiven haft i uppdrag att göra överväganden. Utredningen har beställt kompletterande statistik från Statistiska Centralbyrån och även genomfört en egen kommunenkät.

Det finns skäl att överväga om inte statistikinsamlingen kan utvecklas så fler uppgifter redovisas och att tydligare krav ställs på kommuner och utbildningsanordnare. Det är också viktigt att kommunerna redovisar efterfrågat underlag och att man gör det på ett enhetligt sätt. Redovisningen av kommunernas kostnader för sfi spretar på ett sådant sätt att det är uppenbart att alla kommuner inte gör sina beräkningar på samma sätt. Det saknas även aktuell avbrottsstatistik där det är möjligt att följa upp avbrottsorsaker m.m. Sådana uppgifter redovisades till för något år sedan, men togs sedan bort på grund av att kvaliteten i uppgifterna från kommunerna inte bedömdes som tillräcklig.

När en allt större del av undervisningen i sfi sker hos enskilda utbildningsanordnare, upphandlade eller i valfrihetssystem, skulle det vara av stort värde om materialet kunde brytas ned på denna nivå både nationellt och lokalt. Det skulle ge helt andra möjligheter att följa upp och värdera kvalitet m.m. hos olika anordnare.

17 Konsekvenser av utredningens förslag

I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som utredningen ska redovisa. Regeringen har även i direktiv och tilläggsdirektiv till utredningen närmare angett vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i betänkandet.

I direktiven från september 2011 har regeringen särskilt angett att utredaren ska redovisa ekonomiska konsekvenser av förslagen. Om förslagen kan påverka kostnaderna för staten eller kommunsektorn ska en beräkning av dessa kostnader redovisas, och för kostnadsökningar ska finansiering föreslås. Eventuella administrativa kostnader ska särredovisas.

Vidare ska utredaren redovisa vilka konsekvenser en sfi-peng skulle få för kommunernas organisering och planering av sin utbildningsverksamhet. Utredaren ska också redovisa konsekvenserna av en sfi-peng för deltagaren och utbildningsanordnare.

I tilläggsdirektiven från januari 2013 har regeringen särskilt angett att utredaren ska analysera och bedöma de administrativa och ekonomiska konsekvenserna på kort och på lång sikt av eventuella förslag. En analys ska även göras rörande kvalitet och förutsättningarna för övergång mellan olika utbildningssystem inklusive den svenska som ingår i en etableringsplan. Om förslagen innebär att ansvar och kostnader flyttas mellan kommunsektor och staten ska detta särredovisas. Om förslagen innebär ökade kostnader ska finansiering förslås inom nuvarande ekonomiska ramar.

I detta kapitel redovisas konsekvenser av utredningens förslag inklusive kostnads- och finansiella konsekvenser. Konsekvenser har även beskrivits i de kapitel där förslagen redovisas.

Utredningen lämnar förslag inom fyra huvudsakliga områden, sfi som del av komvux (kapitel 7), sfi-peng (kapitel 9), valfrihet inom komvux (kapitel 13) samt sfi för etableringsgruppen (kapitel 14).

Utredningen har utformat förslagen så att det ska vara möjligt att genomföra förslagen om valfrihetssystem för sfi respektive komvux samlat alternativt var för sig. Förslaget om att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi förutsätter att valfrihetssystemet för sfi genomförs. Utredningen redovisar konsekvenser av de olika förslagen relaterat till de fyra huvudområdena ovan under respektive avsnitt där det är relevant.

17.1 Konsekvenser för kommunernas självstyre

Det kommunala självstyret beskrivs i 14 kap. regeringsformen (1974:152). Det kommunala självstyret handlar ytterst om att vi som medborgare ska ta ansvar för och utöva inflytande över våra gemensamma angelägenheter. Det innebär att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Självstyrelse förutsätter handlingsutrymme och handlingskraft för kommunerna, och inskränkningar i självstyret måste vara proportionella till ändamålen för inskränkningen. Beslut som påverkar kommunernas organisation, verksamhet, befogenheter och skyldigheter kan få konsekvenser för självstyret. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

De förslag utredningen lämnar berör kommunala verksamheter och kommunala ansvarsområden. Såväl sfi som komvux tillhör det kommunala ansvarsområdet. Frågan är då om de förslag utredningen lämnar är av den arten att de påverkar det kommunala självstyret.

17.1.1 Sfi som del av komvux

Utredningens förslag att sfi ska upphöra som egen skolform och i stället utgöra en del av komvux får främst konsekvenser för skolväsendet och inte direkt för det kommunala självstyret.

17.1.2 Sfi-peng

Förslaget om ett valfrihetssystem med sfi-peng får konsekvenser för kommunerna eftersom godkända enskilda anordnare fritt får etablera sig som huvudmän för sfi, parallellt med det kommunala huvudmannaskapet. Valfrihetssystemet för sfi ska vara ett nationellt system reglerat i skollagen (2010:800). Detta leder till att det inte blir möjligt för kommunerna att själva välja om modellen ska användas eller inte. I förslaget kvarstår dock kommunernas ansvar för mottagande till sfi. Kommunerna ska även fatta beslut om ersättningsnivåerna för sfi. Detta, tillsammans med det faktum att utredningens förslag inte begränsar kommunens rätt att fortsättningsvis bedriva sfi i egen regi, gör att utredningen bedömer att förslaget inte får konsekvenser för det kommunala självstyret.

17.1.3 Valfrihet inom komvux

Även utredningens förslag om att införa valfrihet inom komvux har konsekvenser för kommunerna. Men på samma sätt som för förslaget om sfi-peng innebär förslaget att kommunernas rätt att bedriva komvux i egen regi kvarstår, och det är fortfarande kommunerna som fattar beslut om mottagande till komvux. Utredningens förslag innebär också att det även fortsättningsvis är kommunerna som själva beslutar om dimensionering och inriktning av komvux. Beslut om ersättningsnivåer kommer också att fattas av kommunerna. Av den anledningen bedömer utredningen att även detta förslag saknar konsekvenser för det kommunala självstyret.

17.1.4 Sfi för etableringsgruppen

Utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen ska ges möjlighet att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder förändrar inte den ansvarsfördelning som råder i dag mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller att tillhandahålla sfi. Arbetsförmedlingen ska inte vara huvudman för utbildningen och några konsekvenser för det kommunala självstyret får inte detta.

17.2 Konsekvenser för kommunernas organisering och planering av utbildningsverksamheten

17.2.1 Sfi som del av komvux

Utredningens förslag om att sfi blir en del av komvux kan få konsekvenser för vissa kommuners organisering och planering av verksamheten. För de kommuner där sfi bedrivits som en mer självständig gren av vuxenutbildningen, t.ex. med egna lokaler och egen administration, kan förslaget innebära ett krav på ökad samordning mellan dagens sfi och komvux. Samtidigt innebär förslaget framför allt ett förtydligande av de ambitioner som redan tidigare angetts av lagstiftaren, vilket innebär att förslaget inte kan sägas innebära några nya krav på kommunerna. Det är utredningens bedömning att ett införande av sfi inom komvux stärker en samordning som i praktiken redan påbörjats på kommunal nivå.

17.2.2 Sfi-peng

Förslaget om införande av sfi-peng får ett antal konsekvenser för kommunernas organisering och planering av utbildningsverksamheten. Främst innebär det att en eller flera enskilda utbildningsanordnare kan etablera sig som huvudman för sfi i kommunen, vilket får konsekvenser för den sfi som idag genomförs i kommunens egen regi. Erfarenheter från kommuner som på ett eller annat sätt konkurrerats ut av egna utbildningsverksamheter är att en minskning eller avveckling av egenregin är vanlig. En konsekvens av fri etablering av enskilda utbildningsanordnare i kombination med individens fria val av anordnare kan komma att leda till ökade lärar- och lokalkostnader per elev inom den eventuella egenregin. Detta kan komma gälla kommuner som väljer att behålla egenregin och där elevunderlaget sjunker. Vidare kan det medföra administrativa konsekvenserna med en avveckling av egenregin.

Utredningens bedömning är att det dock inte är själva förändringen av den eventuella egenregin som kan bli den viktigaste konsekvensen, utan den osäkerhet som kan finnas rörande etableringen av enskilda utbildningsanordnare. Framför allt för mindre och mellanstora kommuner, samt kommuner utan entreprenader, kommer införandet av en sfi-peng initialt att medföra utmaningar

rörande organisering och planering av utbildningsverksamheten. För kommuner som redan idag har hela eller delar av sfi-verksamheten utlagd på entreprenad blir detta inte lika påtagligt. Utredningens bedömning är att denna konsekvens kan begränsas genom en dialog mellan kommunen och de enskilda utbildningsanordnarna. En ökad regional samverkan mellan kommunerna med gemensam planering av sfi-verksamheten kan också skapa möjligheter till att minska en sådan påverkan.

Förslaget om införande av sfi-peng får också en betydande konsekvens i att den nuvarande och starkt ifrågasatta upphandlingssystemet enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ersätts av ett valfrihetssystem med godkännande av Statens skolinspektion. För de kommuner som idag har avtal enligt bestämmelserna för entreprenad inom vuxenutbildningen kan valfrihetssystemet för sfi innebära avsevärda besparingar i form av minskade kostnader för upphandling. De nuvarande konsekvenserna i form av överklaganden och stark prispress med negativa följder för verksamhetskvalitén kommer också att försvinna. 2012 var 34 procent av all sfi genomförd av enskilda anordnare inom ramen för upphandlade entreprenader. Eftersom det främst är större och medelstora kommuner som upphandlar sfi är det följaktligen främst dessa som kommer att beröras.

Förslaget att kommunernas rätt till upphandling av sfi på entreprenad ska upphöra kan få konsekvenser främst i vissa mindre kommuner. Eftersom dagens entreprenadssystem ersätts av ett valfrihetssystem som baserar sig på enskilda utbildningsanordnares etablering, kan mindre kommuner med lågt deltagarantal inom sfi bli utan etableringar och därigenom utan alternativ till egenregi. Antalet kommuner som kan beröras är dock svårt att bedöma. Den främsta anledningen till att det är en minoritet av de genomförda sfi-utbildningarna som erbjudits av enskilda anordnare är i sig inte ett uttryck för enskilda utbildningsanordnares ovilja att etablera sig, utan för att kommunerna valt att inte upphandla utbildningarna. Kommunens möjlighet att erbjuda sfi i egen regi kvarstår enligt utredningens förslag. En möjlig negativ konsekvens kan uppstå i de kommuner där egenregin sedan tidigare ersatts med upphandlad utbildning, och där varken den upphandlade utbildningsanordnaren eller någon annan enskild huvudman väljer att etablera sig inom valfrihetssystemet. I dessa fall blir kommunen skyldig att bygga upp en tidigare nedlagd egenregi för sfi, vilket kan vara en kostsam process, framför allt om detta rör en mindre grupp

elever. Utredningens bedömning är att detta bara kommer att uppstå i undantagsfall, eftersom enskilda anordnare redan finns etablerade i dessa kommuner i dag.

I förslaget om sfi-peng ska kommunerna själva kunna fastställa ersättningsnivåerna för sfi. Kommunernas kostnad för sfi i egenregi ska då vara styrande för ersättningsnivåerna till de enskilda anordnarna. I de fall en kommun inte bedriver verksamhet i egen regi kommer en statlig riksprislista ange miniminivåer för ersättningen. I vissa kommuner kan denna miniminivå komma att överstiga den ersättningsnivå kommunen i dag fastställt för anordnare inom entreprenadverksamheten. Utredningens bedömning är att detta bara blir aktuellt i undantagsfall. I de fall där detta händer anser utredningen att det finns skäl att tro att den låga ersättningsnivån främst beror på den starka prispress som dagens system med offentliga upphandlingar tvingat fram. I dessa fall kan statliga miniminivåer snarare leda till en förbättrad balans mellan pris och kvalitet än vad dagens upphandlade verksamhet i vissa fall lett till.

Förslaget om sfi-peng innehåller också en ersättningsmodell baserad på elevens progression i utbildningen. En sådan ersättningsmodell förutsätter administrativa rutiner i kommunerna. I samtal med kommuner har det framkommit att i de kommuner som redan i dag erbjuder sfi hos enskilda anordnare kommer förslaget innebära en enklare administration än i dag. I dag baseras ersättningen oftast på deltagartimmar, vilket innebär krav på uppföljning av varje enskild deltagares närvaro och aktivitet timme för timme. En incitamentsbaserad ersättningsmodell baserad på uppnådda betyg förenklar administrationen betydligt. I detta avseende kan förslaget innebära en minskad administration och lägre kostnader. I de kommuner som i dag enbart bedriver sfi inom egenregi finns av naturliga skäl inte denna administration, varför det behöver utvecklas och byggas upp. Det finns dock erfarenhet av kommunala administrativa system för ersättning till enskilda anordnare inom grund- och gymnasieskolan samt inom sfi och komvux upphandlad på entreprenad. Detta, kombinerat med den relativt enkla ersättningsmodellen, leder till att kommunerna har goda förutsättningar att utveckla sådana system.

Skillnaden mellan en incitamentsbaserad ersättningsmodell och en ersättningsmodell som baserar sig på genomförda undervisningstimmar är främst att den förra ger mer förutsägbara kostnader. I dagens system kan det vara svårt för kommunen att

förutsäga den totala kostnaden för en sfi-elev eftersom kostnaden både inom egenregi och vanligtvis inom entreprenader baserar sig på antalet timmar eleven befinner sig i undervisning. Förenklat går det att säga att sfi bedrivs på löpande räkning utan att någon slutlig kostnad är fastställd. Inom sfi-pengsystemet är den totala kostnaden för eleven fastställd i förväg och för kommunens del påverkas inte denna kostnad när undervisningen bedrivs av en enskild huvudman. En annan konsekvens rör relationen mellan kostnaderna för utbildningar som omfattas av rättighetslagstiftningen, t.ex. sfi, och övrig vuxenutbildning. Eftersom kommuner kan budgetera en total ram för all vuxenutbildning, inklusive sfi och komvux, kan höga kostnader för sfi leda till minskat utbud inom de delar av komvux som inte omfattas av individens rätt till vuxenutbildning. Denna del av vuxenutbildningen kommer fungera som ett ”dragspel” för att kommunen inte ska överskrida den samlade vuxenutbildningsbudgeten. Detta problem minskas genom det föreslagna systemet med sfi-peng, då kostnaden för sfi kan budgeteras med högre säkerhet.

Den föreslagna modellen kan dock medföra svårigheter för kommunen att förutse när kostnaderna uppstår. I extrema fall kan planerade kostnader under ett budgetår utebli p.g.a. icke uppnådda betyg. Budgeterade medel måste då återbetalas samtidigt som kostnaden uppstår under nästkommande budgetår när betygen uppnås, med risk för ökade kostnader under det året. Kommunen har dock möjlighet att minska en sådan effekt genom dialog med de enskilda utbildningsanordnarna för att på så sätt öka förutsägbarheten i periodiseringen av ersättningskostnaderna. Förslaget att sfi ska vara en del av komvux kommer också att öka möjligheten till samordningen av medel mellan sfi och övriga komvux. Utredningen anser dock att det finns anledning att särskilt följa upp ersättningsmodellen under de första åren.

För de enskilda anordnarna ska det vara möjligt att specialisera sig på vissa studievägar eller vissa målgrupper. Detta kan innebära att etableringen av enskilda anordnare i en kommun inte täcker vissa studievägar. Eftersom kommunen fortsatt har ansvar för att tillhandahålla sfi innebär det att kommuner kan behöva driva utbildning i egen regi när ingen enskild anordnare har valt att etablera sig. Detta ansvar har kommunerna redan i dag. Ytterligare en konsekvens kan vara att enskilda anordnare väljer att bara etablera sig inom studievägar som bedöms ha snabbare genomströmning, vilket då skulle leda till att kommunen i sin egen regi

skulle få ta ansvar för utbildningar som är dyrare per deltagare. Det kan innebära att kommunen får överrepresentation av elever med lägre progression med följderna att den genomsnittliga kostnaden för sfi per elev blir högre i kommunen. Med större andel resurskrävande elever blir det svårt att fördela eller omprioritera resurser inom verksamheten vilket totalt sett leder till högre kostnader i den egna verksamheten. Variationerna inom deltagarnas progression står dock i högre grad att finna mellan enskilda kurser än mellan studievägarna. Individuella variationer påverkar också progressionen mer, och i det föreslagna systemet kan en anordnare inte välja deltagare.

I dagens system bedrivs sfi genom egen regi eller upphandlad av enskild utbildningsanordnare. Kommunen har stor möjlighet att själv sätta upp villkor för verksamheten som svarar mot lokala och regionala behov och förutsättningar. I förslaget om sfi-peng är det staten genom Skolinspektionen som utformar villkoren för godkännande och etablering. För kommunerna får detta konsekvensen att möjligheterna till påverkan av verksamhetens utformning minskar. I utredningens förslag kvarstår dock kommunens ansvar för utformning av elevens individuella studieplan. Utredningen pekar också på behovet av en utökad vägledning.

Utredningen föreslår att kommunens tillsynsansvar för upphandlad utbildning flyttas över till staten och Skolinspektionen. Med det minskas också kommunens möjlighet att genom sanktioner reglerade i entreprenadavtal reagera på kvalitetsbrister eller andra missförhållanden hos enskilda anordnare. Kommunen har dock i utredningens förslag en rätt till insyn i verksamheten hos enskilda anordnare. Om kommunen genom denna insynsrätt upptäcker missförhållanden har kommunen alltid möjligheten att anmäla detta till Skolinspektionen.

17.2.3 Valfrihet inom komvux

Utredningens förslag om valfrihet inom komvux medför också konsekvenser för kommunerna. På samma sätt som inom sfi-pengsystemet innebär förslaget om valfrihet inom komvux att enskilda anordnare efter godkännande från Skolinspektionen fritt får etablera sig som huvudman för komvux i kommunen. Eftersom komvux i de flesta fall har en både större och bredare verksamhet än dagens sfi är konsekvenserna av ett valfrihetssystem inom

komvux också mer omfattande för kommunerna. Osäkerheten om etablering av enskilda anordnare kan komma att omfatta hela eller delar av kommunens utbud i dag, med påföljande planerings-svårigheter för dimensioneringen och inriktningen av en eventuell egenregi.

Även inom komvux kommer fri etablering av enskilda anordnare att medföra en konkurrensutsättning av den kommunala egenregin. I de fall en enskild utbildningsanordnare väljer att etablera sig med konkurrerande utbildningsinriktningar kan detta på samma sätt som inom sfi innebära en ökad kostnad per deltagare för kommunen. Inom komvux, med det stora antalet kurser som kan erbjudas, finns det dock anledning att anta att enskilda anordnare i första hand kommer att etablera sig med verksamhetsinriktningar som inte konkurrerar med en eventuell kommunal egenregi.

Osäkerheten om etablering av enskilda huvudmän är också inom komvux en konsekvens för kommunerna, åtminstone inledningsvis. Till skillnad från inom sfi, där en utebliven etablering från enskilda huvudmän alltid ålägger kommunen att tillhandahålla sfi i egen regi, kommer detta enbart att uppstå i de fall det är fråga om kurser som omfattas av rättighetslagstiftningen inom komvux.

Ett valfrihetssystem för komvux ersätter på samma sätt som för sfi upphandling enligt LOU. För kommunerna innebär det en avsevärt förenklad administration.

Den föreslagna ersättningsmodellen för valfrihetssystemet i komvux får inte lika stora konsekvenser för den kommunala planeringen, vare sig positiva eller negativa, som ersättningsmodellen för sfi-pengsystemet. Till stora delar påminner ersättningsmodellen om det som i dag tillämpas inom ramen för entreprenader. Kommunerna ges också rätt att själva fastställa ersättningen för de olika kurserna. Förutom detta innebär förslaget ett mer definierat ansvar för kommunen att varje år presentera det aktuella utbildningsutbudet, samt i samband med detta ta fram beslutsunderlag rörande utbildningsbehov. Detta krav på kommunerna är dock ett förtydligande av ett uppdrag som redan åvilar kommunerna.

Kombinationen av ett kommunalt fastställt utbildningsutbud och en fri etableringsrätt för godkända enskilda utbildningsanordnare, leder enligt utredningens bedömning till att kommunernas möjlighet att flexibelt anpassa utbildningsutbudet inom komvux ökar i takt med förändringar i efterfrågan och behov. I takt

med att kommunen i mindre utsträckning behöver väga in befintliga lokaler och kompetensprofil hos anställda lärare som en planeringsfaktor, förenklas och renodlas planeringen av utbildningsutbudet.

Det nya systemet med valfrihet inom komvux kommer att både underlätta och stimulera den regionala samverkan inom vuxenutbildningsområdet som växt fram. Samverkan kring regionala utbildningsutbud resulterar i bättre kopplingar mellan kompetensförsörjning och regionala arbetsmarknadsbehov. Det står också i bättre samklang med t.ex. pendlingsmönster för enskilda individer. Ett regionalt utbildningsutbud skapar också ett bredare underlag för kurser som annars inte skulle kunna erbjudas av en ensam kommun.

17.2.4 Sfi för etableringsgruppen

Förslaget om Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla sfi för etableringsgruppen i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder bedömer utredningen får marginella konsekvenser för organisering och planering av utbildningsverksamheten i en majoritet av landets kommuner. Det finns dock kommuner där en större andel av målgruppen för sfi tillhör etableringsgruppen. För dessa kommuner kan Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla sfi komma att påverka deltagarunderlaget i den kommunala verksamheten.

17.3 Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare

17.3.1 Ansvarsfördelning m.m.

Utredningen höjer i förslagen ambitionsnivån både vad gäller flexibilitet och individanpassning, samt innehåll och utformning av den individuella studieplanen. Utredningens bedömning är att dessa ambitionshöjningar kommer att beröra den dagliga utbildningsverksamheten hos huvudmännen. Ambitionshöjningarna kan medföra ökade kostnader, samtidigt som de förbättrar förutsättningarna för deltagarna att genomföra sina studier med godkänt resultat. Det är viktigt att dessa ambitionshöjningar beaktas vid fastställande av ersättningsbelopp från kommunernas sida.

17.3.2 Sfi som del av komvux

Förslaget att placera sfi som en del av komvux betyder att möjligheten att planera och genomföra sfi parallellt med andra kurser ökar för de enskilda anordnarna. För de enskilda anordnare som erbjuder sfi i kombination med andra kurser ökar också möjligheten att profilera sig med sådana alternativ.

Förslaget om sammanhållna studievägar betonar vikten av att ta hänsyn till de speciella förutsättningar som gäller för en viss målgrupp av elever. Utredningen har lyft fram det problem som uppstått för många sfi-elever i dagens utbildningar, när de i övergången från en kurs till en annan också byter studieväg. En konsekvens av de sammanhållna studievägarna är att de ökar både incitament och möjligheter för de enskilda anordnarna att utveckla specifika lärarkompetenser baserade på de olika studievägarna. Detta gäller även möjligheter att utveckla pedagogik, undervisningsmaterial och alternativa undervisningsgrupper m.m. Incitamenten ökar genom att betalningsmodellen är kopplad till kursprogression inom den aktuella studievägen, varför lärarens kunskaper rörande den målgrupp som studievägen är utformad för får en större betydelse för det ekonomiska utfallet. Möjligheterna ökar också eftersom det nu blir lättare att arbeta med alla kurser inom studievägen.

17.3.3 Sfi-peng

Utredningens förslag till valfrihetssystem för sfi innebär av naturliga skäl stora konsekvenser för de enskilda utbildningsanordnarna. Främst innebär det att enskilda utbildningsanordnare som godkännts som huvudmän kan etablera sig i samtliga kommuner i landet. En annan konsekvens är att de enskilda utbildningsanordnarna i betydligt högre utsträckning än tidigare kan välja att utforma sin verksamhet efter egna idéer. I dagens system med upphandlad sfi styr upphandlingsunderlagen verksamhetens utformning, vilket inte medger samma möjlighet att profilera sig och konkurrera med sin egenart. Detta leder också till att verksamhetsutvecklingen och innovationsgraden hos de enskilda utbildningsanordnarna kommer att öka. Ett nationellt valfrihetssystem inom sfi ökar också möjligheten för de enskilda anordnarna att skapa regionala lösningar vilket ökar etableringsmöjligheterna. I dagsläget

finns exempel på mindre företag som på lokal nivå vunnit avtal i kommunala upphandlingar. Deras förutsättningar att konkurrera kan komma att minska eftersom ett valfrihetssystem kan innebära etablering av fler större enskilda aktörer som medför större konkurrens om eleverna. Samtidigt kan en tidigare etablering inom ramen för en upphandling ha medfört att ett mindre lokalt företag har byggt upp ett starkt varumärke och ett gott renommé i kommunen vilket kan stärka deras konkurrenskraft i valfrihetssystemet.

I dagens system för sfi har folkhögskolorna en exklusiv roll som anordnare som fritt kan väljas av deltagaren utan anvisning av kommunen. Denna roll försvinner när samtliga enskilda anordnare kommer att vara valbara för deltagarna. För enstaka folkhögskolor med hög andel sfi-deltagare kommer detta att leda till en ökad konkurrens. Samtidigt har dock dessa folkhögskolor haft möjlighet att bygga upp ett gott renommé kring sin verksamhet, vilket utredningen bedömer kompenseras för den ökade konkurrensutsättningen.

Ett valfrihetssystem med statligt tillstånd leder till en mer enhetlig bedömning och högre förutsägbarhet för de enskilda utbildningsanordnarna. Det leder också till bättre planeringsmöjligheter när godkännandet inte bara omfattar kortare avtalsperioder som förekommer inom entreprenadssystemet. Ytterligare en konsekvens är att de enskilda anordnarna nu i högre utsträckning kan konkurrera med hög kvalitet i verksamheten i stället för med låga priser i anbuden. Utredningens bedömning är också att kostnaderna för framtagande och administration av ansökningar är betydligt lägre än kostnaderna för att ta fram anbud inom dagens system.

Tillståndet som ges inom sfi-pengsystemet är att vara huvudman för sfi, och alltså mer omfattande än vad som ges inom dagens tillstånd till betygsrätt. För de enskilda utbildningsanordnarna för det med sig att de också måste utveckla de ansvarsområden som kommunerna i dag ansvarar för. Utredningens bedömning är dock att detta får marginella ekonomiska och administrativa konsekvenser för de enskilda anordnare som i dag har betygsrätt eftersom skillnaden mellan dagens betygsrätt och det föreslagna huvudmannskapet för utbildningen inte är så stor.

Den föreslagna ersättningsmodellen inom valfrihetssystemet där en riksprislista ska gälla i de fall kommunen inte har sfi i egen regi, kan få konsekvenser i form av stabiliserade ersättningar på nivåer

som ger både högre kvalitet och bättre förutsättningar för utveckling.

Förslaget till ersättningsmodell för sfi-pengen är incitamentsbaserat för att på så sätt öka stimulansen till genomströmning. En incitamentsmodell förutsätter i högre grad än ett system baserat på verksamhetsersättning att anordnaren har en tillräcklig likviditet för att kunna bedriva verksamheten fram till dess att ersättningsmålet är uppnått. En konsekvens av den föreslagna ersättningsmodellen är att det kan vara svårt för ett nyetablerat litet företag att skapa den nödvändiga likviditeten. Därför föreslås en första utbetalning som basfinansiering i form av 20 procent av den totala ersättningen för den aktuella studievägen. Utredningens bedömning är att denna basfinansiering skapar tillräcklig balans mellan behovet av likviditet och incitament för effektiv genomströmning. Det kan dock finnas skäl att följa upp effekterna av de föreslagna nivåerna under den första tiden av sfi-pengsystemet.

I utredningens förslag föranleder en elevs byte av anordnare efter två månader inte någon ny basfinansiering till den nye anordnaren. Detta kan medföra ekonomiska konsekvenser för den nye anordnaren i form av likviditetsbelastningar. Utredningens uppfattning är att detta kompenseras av att den nye anordnaren får en deltagare som genom sin progression hos den tidigare anordnaren närmast sig det betyg som genererar nästa utbetalning.

17.3.4 Valfrihet inom komvux

Förslaget om valfrihet inom komvux får också konsekvensen att det möjliggör en fri etablering för godkända enskilda utbildningsanordnare i hela landet inom samtliga utbildningsområden som fastställs av kommunerna. Möjligheterna till specialisering ökar också. Det stora utbudet av kurser skapar också ökade möjligheter för fler enskilda huvudmän att etablera sig jämfört med valfrihetssystemet för sfi, vilket i sin tur ökar möjligheterna för små anordnare att skapa ett tillräckligt elevunderlag för en lokal etablering.

Möjligheten för enskilda huvudmän att även fortsättningsvis mot ersättning erbjuda utbildning motsvarande komvux ger också de enskilda huvudmännen möjlighet att bredda basen för sin verksamhet.

En särskild konsekvens för de enskilda utbildningsanordnarna som följer med valfrihet inom komvux är den risk som anordnarna

måste ta i fråga om inriktningen på deras utbud. Kommunen kommer att ha möjlighet att förändra sitt utbildningsutbud från år till år, vilket medför en osäkerhet för anordnarna i fråga om vilket utbud som ska erbjudas och konsekvenserna av att en dyr utbildning kan komma att tas bort från kommunens fastställda utbud. Denna risk kan minimeras genom att anordnarna och kommunen upprättar en dialog kring de utbildningsbehov som finns i kommunen och regionen. På så sätt stimuleras samarbetet mellan de kommunala företrädarna och de enskilda anordnarna, och ett ömsesidigt utbyte av behovsbedömningar om möjliga utbildningar på lokal och regional nivå förstärks.

17.3.5 Sfi för etableringsgruppen

Utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökar möjligheterna för enskilda anordnare med en bred verksamhetsportfölj att ta fram unika och individuella lösningar. Samtidigt kan det medföra att enskilda anordnare som enbart valt att erbjuda arbetsmarknadsutbildningar, och inte utbildningar i sfi får sämre förutsättningar att konkurrera när dessa utbildningar ska erbjudas i kombination med sfi av anordnare som erhållit tillstånd av Skolinspektionen.

17.4 Konsekvenser för eleverna

17.4.1 Sfi som del av komvux

I direktiven för utredningen anges att det finns fördröjningar i övergången mellan sfi och komvux, samt att genomströmningen genom utbildningssystemet behöver förbättras. Utredningens förslag att inkludera sfi som en del av komvux kommer innebära att elevernas genomströmning kommer öka och att orsakerna till dagens fördröjningar minimeras. Det kommer också att öka möjligheterna till individualisering för den enskilde när språkstudierna och övriga komvuxstudier ses som en helhet.

I betänkandet betonar utredningen betydelsen av flexibilitet, individualisering och den individuella studieplanen. Även detta kommer att förbättra elevernas möjligheter till snabb progression och mer målstyrda studier.

Förslaget om sammanhållna studievägar bedöms öka genomströmningen, främst beroende på den högre målgruppsanpassningen men också för att en sammanhållen studieväg minimerar den inbromsning som studievägsbytena i dagens modell inneburit. Samtidigt kan betoningen av sammanhållna studievägar tolkas som om det alltid ska vara en målsättning att nå betyg i kurs D, med tänkbara konsekvenser i form av inlåsning, minskad individualisering och mindre hänsynstagande till t.ex. snabb övergång till inträde på arbetsmarknaden och egenförsörjning. Detta är dock inte avsikten, utan syftet med de sammanhållna studievägarna är just att öka fokus på målgruppsbehoven. Precis som tidigare ska det naturligtvis vara möjligt att i den individuella studieplanen sätta upp mål som inte innebär genomgången kurs D om detta står i bättre samklang med individens målsättningar.

17.4.2 Sfi-peng

Förslaget om sfi-peng innebär att eleverna i högre utsträckning än tidigare kan påverka valet av anordnare av sfi. Utredningen gör också bedömningen att eleverna kommer att ha avsevärt ökade möjligheter att hitta mer individualiserade lösningar inom ramen för ett mer varierat utbud av pedagogiska metoder. Eftersom en elev har rätt att byta anordnare ökar möjligheten att sätta kraft bakom önskemålen gentemot anordnaren.

Valfrihetssystem ger inte bara möjligheter utan ställer också krav på den enskilde, inte minst i fråga om relevanta beslutsunderlag för det egna valet. För att minimera negativa konsekvenser av val gjorda med otillräckliga beslutsunderlag är det viktigt att kommunen erbjuder tillräcklig vägledning och stöd i elevens beslutsprocess.

Utredningens bedömning är också att det incitamentsbaserade ersättningssystemet kommer att öka elevernas progression.

I förslaget till valfrihetssystem är det huvudmannen, vilket kan vara en enskild anordnare, som fattar beslut om utbildningens upphörande p.g.a. otillräcklig progression. I alla incitamentsbaserade ersättningssystem finns farhågan att bedömningar om otillräcklig progression inte bara fattas på pedagogiska grunder, utan även på ekonomiska. För att eliminera en sådan effekt är det viktigt att detta perspektiv beaktas i såväl insyn som tillsyn, samt

att samtliga anordnare utvecklar interna kontrollsystem som hindrar detta.

Ett incitamentssystem som bygger på progression och erhållna betyg kan naturligtvis öka risken för betyg som inte motsvarar elevens uppnådda kunskapsnivå. Även detta måste beaktas vid kommunernas insyn i och Skolinspektionens tillsyn av utbildningarna.

17.4.3 Valfrihet inom komvux

Utredningens bedömning är att även förslaget kring valfrihet i komvux i stort får samma konsekvenser för eleverna som förslaget om sfi-peng.

17.4.4 Sfi för etableringsgruppen

Förslaget rörande Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla sfi i kombination med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökar elevens möjlighet att individualisera innehållet i studier och andra aktiviteter för att snabbare komma i egenförsörjning.

17.5 Konsekvenser för försörjning och studiefinansiering om sfi ges inom komvux

Utredningen ska enligt tilläggsdirektiven med utgångspunkt i GRUV-utredningens överväganden och förslag analysera konsekvenserna för elevernas ekonomiska situation om sfi i stället skulle ges inom komvux. Sfi ska i likhet med i dag inte berättiga till studiestöd. Eftersom utredningen även föreslår en förändring av utbildningen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå (SvA grund), tar utredningen också upp konsekvenser av detta.

17.5.1 GRUV-utredningens förslag

GRUV-utredningen¹ har haft i uppdrag att bl.a. se över studiemedelssystemet när det gäller studerande på grundläggande nivå. GRUV-utredningens övergripande bedömning är att studiemedels-

¹ SOU 2013:20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.

systemet bör göras mer flexibelt för att bättre tillmötesgå behovet av individuella lösningar. Utredningen föreslår att antalet studiemedelveckor på grundläggande nivå ska utökas. Studiemedel för grundskolestudier ska kunna ges för 50 veckor mot nuvarande 40 veckor. Utifrån den enskildes utbildningsbehov ska även studiemedel kunna ges för 80 och 120 veckor mot nuvarande 80 och 100 veckor. Vidare föreslås att en ny studienivå som motsvarar 25 procent av heltid för studier på grundläggande nivå införs. I dag måste studierna omfatta minst 50 procent av heltid för att kunna medge studiemedel. Utredningen föreslår även att bidragsandelen för studier på grundläggande nivå ska vara enhetlig och något högre än i dag.

Sfi-utredningens övergripande bedömning är att förslagen svarar väl mot de tankegångar om flexibilitet och individanpassning utredningen redovisar i bl.a. kapitel 8.

17.5.2 Försörjning för de som omfattas av etableringslagen

Personer som omfattas av lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända (etableringslagen) ska normalt få en etableringsplan och har då rätt till etableringsersättning. Etableringsplanen kan som längst gälla i två år och under den tid etableringsersättning utbetalas, kan personen inte samtidigt få studiemedel. Motivet till detta är att studiemedelsberättigande studier på grundskole- och gymnasienivå bör kunna vara en insats som ingår i en etableringsplan.

En etableringsplan upphör att gälla bland annat när personen påbörjar en utbildning på högskolenivå för vilken studiemedel kan lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395). I en sådan situation upphör även rätten till etableringsersättning. En person som får etableringsersättning behöver inte ansöka om studiemedel vid deltagande i studiemedelsberättigande studier i komvux eller på folkhögskola, om sådana studier ingår i personens etableringsplan.

För etableringsgruppen blir det ingen skillnad så länge etableringsersättning utgår och bestämmelserna inte ändras i detta avseende. Oavsett om sfi ges inom komvux eller fortsatt är en egen skolform, kan inte studiemedel utgå så länge etableringsersättning utbetalas.

Den person som haft en etableringsplan och därefter fortsätter att studera sfi och t.ex. går över i jobb- och utvecklingsgarantin, är

fortsatt inte berättigad till studiemedel så länge studierna enbart avser sfi. Även ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning via Arbetsförmedlingen begränsar möjligheten till studiemedel. Om personen i stället påbörjar studier i komvux på grundläggande eller gymnasial nivå när etableringsplanen och etableringsersättningen upphört, är det fullt möjligt att ansöka om studiemedel och få det om villkoren i övrigt är uppfyllda. För etableringsgruppen gäller oftast att de har grundläggande rätt till studiemedel från datum för permanent uppehållstånd.

Några konsekvenser eller förändringar när det gäller den ekonomiska situationen för etableringsgruppen mot vad som gäller i dag bedöms inte uppstå om sfi ges inom komvux.

GRUV-utredningens förslag om möjlighet till studiemedel för studier på 25 procent av heltid bedöms få positiva konsekvenser för de som har tillhört etableringsgruppen när de inte längre har en etableringsplan eller får etableringsersättning. Det blir då möjligt att kombinera komvuxstudier på grundläggande nivå med t.ex. arbete om studiemedel kan ges på 25 procent av heltid. Även fortsatta sfi-studier som inte sker inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin kan kombineras med kurser på grundläggande nivå på 25 procent av heltid. Det kan avse såväl SvA grund som andra kurser. Om studiemedel kan utgå för studier i lägre takt än i dag på grundläggande nivå minskar det samtidigt behovet av kommunalt försörjningsstöd.

17.5.3 Försörjning för övriga sfi-studerande

Försörjningssituationen för sfi-elever som inte omfattas av etableringslagen kan se lite olika ut. Utredningens bedömning är att cirka 70–80 procent av denna grupp inte har något behov av offentlig försörjning. De försörjer sig huvudsakligen genom arbete eller har försörjning ordnad via make/maka/sambo. En mindre andel av denna grupp har försörjningsstöd som inkomstkälla och en mycket liten andel kan ha aktivitetsstöd via Arbetsförmedlingen.

Oavsett försörjningskälla kan dessa elever inte få studiemedel så länge studierna endast avser sfi. I det avseendet är studiestödsreglerna tydliga om att sfi inte berättigar till studiemedel. Det ska fortsätta att vara så.

För övriga sfi-elever bör det inte heller innebära någon förändring oavsett hur deras försörjningssituation ser ut. De kan ansöka om studiemedel om de påbörjar studier inom komvux på grund-

läggande eller gymnasial nivå och i övrigt uppfyller de bestämmelser som ger grundläggande rätt till svenskt studiestöd. I praktiken uppfylls detta för en stor del av denna grupp genom att de har varit bosatta i landet i minst två år. För en del som läser parallellt inom komvux övriga kursutbud kan det dock vara så att de inte uppfyller kraven för grundläggande rätt till studiestöd.

De som har behov av försörjningsstöd får behovet prövat mot andra inkomster personen kan ha eller få. Kommunen kan anse att eleven bör ansöka om studiemedel om studier på komvux påbörjas. Det kan även gälla lånedelen. GRUV-utredningen redovisar i sitt betänkande att många kommuner tycks bevilja försörjningsstöd utan att ställa krav på låntagande. Vidare uppger GRUV-utredningen att Socialstyrelsen anger att socialtjänsten inte kan "kräva att någon ska påbörja studier och ta lån för att på det sättet själv tillgodose sina behov". Om inkomsten genom studiemedlen är lägre än kommunens försörjningsstödsnorm kan personen pröva att få kompletterande försörjningsstöd.

Utredningens bedömning är att det inte heller för denna grupp innebär några förändringar för den ekonomiska situationen enbart av om sfi ges inom komvux.

GRUV-utredningens förslag bedöms även för denna grupp få positiva konsekvenser. Sfi-studierna kan kombineras med studier på 25 procent av heltid på grundläggande nivå. Personerna kan arbeta och samtidigt studera på grundläggande nivå.

17.5.4 Förändringen av SvA grund

Utredningens förslag rörande sfi som en sammanhållen språkutbildning i svenska innebär också att SvA grund inte längre kommer att se ut som i dag. De delar som överlappas av sfi kommer att ersättas av sfi, och endast en kortare SvA grund med inriktningen att förbereda för fortsatta studier i SvA på gymnasial nivå kommer att finnas kvar. Eftersom direktiven anger att sfi inte heller fortsättningsvis ska ge rätt till studiestöd skulle det få konsekvenser för studiefinansieringen för de som studerar SvA grund som nybörjare eller på en nivå som överlappas av sfi. Förslaget kan i så fall också innebära ökade kostnader för det kommunala försörjningsstödet.

I dag finns det flera exempel på elever vars individuella studieplan innefattar en kombination av kurser där SvA grund utgör en

del av studierna. För dessa elever kan ett bortfall av en studiemedelsberättigande kurs innebära att de inte uppfyller villkoret för fullt studiemedel. För att göra en bedömning av konsekvenserna för försörjning och studiefinansiering har utredningen kontaktat Centrala studiestödsnämnden (CSN). CSN kan dock inte på ett enkelt sätt ta fram uppgifter på hur mycket studiemedel som utgår till elever som läser SvA grund i komvux. CSN har inte uppgifter lätt tillgängliga på kursnivå eftersom kursernas innehåll eller beteckning inte har någon betydelse för beslutet om studiemedel. Studiemedelsbesluten grundar sig på utbildningsnivå, studieomfattning och studietid. Även om CSN på ett enkelt sätt kunnat ta fram kursuppgifterna, hade det varit svårt att veta hur mycket av en studerandes studiemedel som avser just SvA grund. Många elever kombinerar olika kurser, antingen parallellt eller under en studieperiod. Detta gör att det är svårt att fastställa exakt hur stor del av studiemedlen som är avsedda för just SvA grund.

I brist på data blir det även svårt att uppskatta antalet som läser SvA grund med studiemedel och inte minst vilken del av kursen studierna avser. Den mer intressanta frågan är om de som studerar SvA grund i dag gör det på en nivå som täcks av sfi.

Ett antal kommuner anger att eleverna i den aktuella målgruppen vanligtvis först studerar sfi, för att därefter läsa den senare delen av dagens SvA grund, vilken till del har samma innehåll som den av utredningen föreslagna nya kursen i SvA grund. Efter kontakt med antagningsenheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö framkommer det att en stor majoritet av eleverna i SvA grund studerar de delar av utbildningen som till del motsvaras av den av utredningen föreslagna nya kursen i SvA grund. I Stockholm har 550 verksamhetspoäng i SvA grund förklarats vara icke sökbara eftersom dessa anses täckas av sfi. Det innebär att i princip samtliga deltagare läser som mest 450 poäng, en omfattning som i stort liknar utredningens förslag till ny kurs i SvA grund. I Malmö rör det sig om 1 725 elever av 1 845 (93,5 procent). I Göteborg studerar närmare hälften av deltagarna i SvA grund som mest 150 poäng av utbildningens totala volym. Detta pekar tydligt mot att antalet personer som i dag påbörjar SvA grund som nybörjare eller på nivå som överlappas av sfi, och som genom utredningens förslag skulle vara hänvisade till annan försörjning än studiestöd, är synnerligen lågt.

17.6 Ekonomiska och administrativa konsekvenser på kort och lång sikt

17.6.1 Kommunalekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär att dagens system, med kommunerna som huvudmän och med utbildning utförd endera genom kommunernas egenregi eller via enskilda utbildningsanordnare på entreprenad, ersätts med ett valfrihetssystem. Om detta medför ökade kostnader för kommunerna kan bedömas ur två perspektiv. Det ena är om ett valfrihetssystem kan anses vara kostnadsdrivande i sig, och det andra är om de av utredningen föreslagna modellerna kan innehålla mer specifikt kostnadsdrivande delar.

Inom skolväsendet finns ett valfrihetssystem med fristående skolor. Även om friskolesystemet inom ungdomsskolan innehåller delar som inte överensstämmer med utredningens förslag, är det relevant att använda erfarenheter från friskolesystemet för en bedömning av om valfrihetssystem generellt är kostnadsdrivande. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk forskning (IFAU) genomförde 2012 en utvärdering av friskolesektorn². I utvärderingen finner IFAU inga belägg för att kostnaderna ökar till följd av en ökning av antalet elever i fristående skolor. Tvärtom förefaller kostnaderna snarare att minska. Den främsta anledningen till det bedöms vara att friskolorna själva inte kan utöva en direkt påverkan på kommunernas totala skolkostnader. Friskolorna har att förhålla sig till storleken på skolpengen som bestäms av kostnaderna i den kommunala skolan. Detta överensstämmer med utredningens förslag till valfrihetssystem för sfi och komvux.

Ett annat valfrihetssystem som är relevant att jämföra med är valfriheten inom hälsovård och socialtjänst som regleras genom lagen (2008:962) om valfrihet (LOV). Inom detta system ges brukare av tjänsterna en möjlighet att själva välja utförare. De olika utförarna konkurrerar inte genom prissättning, utan genom kvalitet i utförandet. Statskontoret har på regeringens uppdrag undersökt vilken betydelse införandet av LOV har haft för utvecklingen av kostnader och effektivitet i kommunernas verksamheter³. Statskontoret anger att det finns tecken på att kostnaderna ökar något i de kommuner som infört LOV. De ökade kostnaderna

² IFAU. Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt? Rapport 2012:17.

³ Statskontoret. Lagen om valfrihetssystem – Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna? Rapport 2012:15.

bedöms främst bero på ökad uppföljning och kontroll av de enskilda utförarna. I utredningens förslag till valfrihetssystem ligger dock ansvaret för uppföljning och kontroll på Skolinspektionen.

Med utgångspunkt i dessa utvärderingar gör utredningen bedömningen att införandet av valfrihetssystem i sfi och komvux inte medför generella kostnadsökningar för kommunsektorn.

Den avgörande faktorn för kommunernas kostnad för sfi och komvux är omfattningen av verksamheten, d.v.s. antalet kurser och antalet deltagare. Det finns dock inget i utredningens förslag som bedöms leda till ökade verksamhetsvolymerna för kommunerna. Sfi är redan idag en rättighet för deltagarna, och i utredningens förslag kommer kommunerna även fortsättningsvis kunna bestämma inriktning och omfattning av utbudet inom komvux.

Övergången från dagens system till ett valfrihetssystem innebär att de kommuner som idag enbart har vuxenutbildning i egen regi kommer att behöva ta fram nya administrativa system för utbetalningar till enskilda huvudmän. Detta är dock en tillfällig kostnadsökning. Det är utredningens uppfattning att kommunernas möjlighet att dimensionera komvux bidrar till en flexibilitet som gör det möjligt att hantera eventuella tillfälliga kostnadsökningar.

17.6.2 Skolverket

Sfi som en del av komvux får administrativa konsekvenser för Statens skolverk som får uppdraget att ta fram en ny kursplan för SvA grund. Skolverket beräknar att det åtgår två heltidstjänster under åtta veckor för att ta fram kursplanen, vilket inkluderar kvalitetssäkring. Dessutom behövs två externa experter som också arbetar åtta veckor var. Utredningen beräknar kostnaden till cirka 900 000 kronor enligt antaganden i tabell 17.1.

Tabell 17.1 Antaganden

	Kostnad kr/månad	Antal månader	Antal personer	Kostnad kr
Skolverket	60 000	2	2	240 000
Extern expert	160 000	2	2	640 000
Summa				880 000

Detta kan rymmas inom befintlig ram med tanke på den relativt låga kostnaden men det är samtidigt svårbedömt. Beslutar riksdagen enligt regeringens förslag om att sfi-bonus ska upphöra, kommer det samtidigt medföra att Skolverket inte längre har några administrativa kostnader för utbetalning av bonusen. Resurser kan då omprioriteras till att utarbeta den nya kursen SvA grund.

Skolverket föreslås också ta fram riksprislistor för sfi, samt för de kurser som omfattas av rättighetslagstiftningen inom komvux. Skolverkets personella resurser för arbetet med riksprislistor för sfi och de komvuxkurser som omfattas av rättighetslagstiftningen bedöms rymmas inom befintliga personalresurser. Det behövs dock ett underlag för fastställande av riksprislistorna. Detta arbete kan genomföras på flera olika sätt. Ett sätt är genom inhämtande av statistiska underlag från Statistiska centralbyrån (SCB) över kommunernas kostnader för sfi, varefter en snittkostnad för riket beräknas. Erfarenheterna från arbetet med befintliga riksprislistor inom grund- och gymnasieskolan visar att den största kostnaden, cirka 300 000 kronor, skulle utgöra avgifter till SCB. Detta sätt är kostnadskrävande, samtidigt som det statistiska underlaget kan ge en felaktig bild av ett rimligt kostnadsläge. Dagens höga prispress inom entreprenaderna till mycket låga prisnivåer i vissa kommuner kan lägga grunden till en för låg nivå på riksprislistorna. Ett alternativ för Skolverket är att utifrån redan kända undervisningskostnader för sfi samt gymnasiala och grundläggande kurser ta fram riksprislistor. Ett annat alternativ är att låta representanter för enskilda utbildningsanordnare och t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting förhandla fram en initial prisnivå. Båda dessa alternativ kan genomföras till betydligt lägre kostnad än en undersökning genomförd av SCB.

17.6.3 Skolinspektionen

Införandet av ett valfrihetssystem får konsekvenser för Skolinspektionens tillståndsgivning, tillsyn och kunskapsspridning.

I fråga om tillståndsgivningen beror det främst på hur många tillstånd det rör sig om, och vad det är man bedömer. Det finns olika sätt att göra beräkningar på hur många tillstånd det skulle röra sig om för valfrihetssystemen.

I ett utlåtande från Skolinspektionen bedömer myndigheten resursåtgången för tillståndsgivning på huvudmannanivå inom systemet med sfi-peng till 7,6 heltidstjänster och en kostnad av 9,6

miljoner kronor under de första två åren. Bedömningen baserar sig på en prognos av 710 ansökningar med 355 nya ansökningar per år. Bedömningen utgår från att helt nya bedömningar av kompletta ansökningar behöver göras för huvudmannaskap utifrån kurser och verksamhetsort, där majoriteten av de sökande är enskilda anordnare som redan i dag har beviljats tillstånd till betygsrätt motsvarande sfi.

Skolinspektionen har redan uppdraget att hantera tillståndsgivningen i samband med betygsrätten för enskilda utbildningsanordnare. Här är tillståndsgivningen baserad på kurser och verksamhetsort. I dagsläget är det cirka 70 anordnare som har betygsrätt, och tillstånden omfattar 512 orter. Det är alltså tydligt att det är den multiplikatoreffekt som uppstår av kombinationen av verksamhetsorter och anordnare som leder till den största konsekvensen. För närvarande pågår ett arbete hos Skolinspektionen för att förändra tillståndsgivningen på ett sådant sätt att verksamhetsort stryks ur tillståndsgivningsprocessen. Detta föreslås gälla fr.o.m. den 1 november 2013. Ett sådant förfarande skulle förändra förutsättningarna för tillståndsgivningen inom valfrietssystemen. Utredningens bedömning är att det i första hand är de anordnare som redan i dag har tillstånd att utfärda betyg som kommer att söka tillstånd att bli huvudman för sfi och komvux. Utredningens bedömning är att det kan röra sig om ett trettiotal ytterligare aktörer som kommer att söka tillstånd att bli huvudman, och att dessa kommer att komma in med ansökningar successivt.

Skolinspektionen bedömer ansökningar om tillstånd att bli huvudman inom båda de föreslagna valfrietssystemen. Som utredningen tidigare beskrivit innebär det en mer omfattande roll än den myndighetsutövning som betygsrätten omfattar. Samtidigt är betygsrätten och dess myndighetsutövning redan en stor del av det ansvarsområde som huvudmannaskapet innebär. Det innebär att det här finns utrymme för ett synsätt där de enskilda anordnare som redan i dag har betygsrätt inte behöver komma in med en helt ny ansökan för hela huvudmannaskapet, utan endast en komplettering av den nuvarande rätten med de delar som saknas i rätten till huvudmannaskap. Det skulle möjliggöra en förenklad hantering i jämförelse med ett helt återtagande av den nuvarande betygsrätten och process av nya ansökningar med bedömning av hela huvudmannafrågan. En sådan process skulle också innebära en ny prövning av något utbildningsanordnaren redan fått tillstånd för.

I de föreslagna valfrietssystemen ersätts dock kommunernas ansvar och möjlighet att godkänna enskilda utbildningsanordnare

inom entreprenaderna med ett statligt godkännande. Detta ansvarskifte för med sig konsekvenser i form av ökat ansvar vid den statliga tillståndsgivningen för huvudmannaskap jämfört med dagens betygsrätt.

Mot ovanstående bakgrund gör utredningen en annan bedömning än Skolinspektionen. Förutsättningar finns att utforma ett ansökningssystem som i stor utsträckning begränsar den kostnadsökning ett nytt ansökningsförfarande för hela huvudmannaskapet, såväl för tidigare som nya enskilda utbildningsanordnare, skulle medföra. Utredningen bedömer att Skolinspektionens kostnadsökning blir begränsad.

I fråga om tillsyn av enskilda huvudmän för sfi och komvux ansvarar Skolinspektionen i dag för tillsynen av enskilda anordnare med betygsrätt. Det innebär att myndigheten redan i dag har resurser för tillsyn av befintliga godkända anordnare inom betygsrätten, med fokus på de ansvarsområden som betygsrätten omfattar. Utredningen bedömer även i denna fråga att ett tillägg av de ansvarsområden som huvudmannaskapet innebär, inte heller medför någon större konsekvens för tillsynsuppdraget. Införandet av ett valfrihetssystem innebär dock en möjlig utveckling med fler huvudmän per kommun, samtidigt som antalet kommunala huvudmän minskar. Att exakt bedöma antalet huvudmän och antalet kommuner är dock mycket svårt i dagsläget.

Skolinspektionen ska också sprida kunskap om vad som krävs för att enskilda anordnare ska få bedriva sfi. Detta är ett nytt uppdrag som följer med godkännande och inspektion av enskilda huvudmän. Eftersom uppdraget rörande enskilda huvudmän ersätter dagens uppdrag i samband med betygsrätt för enskilda anordnare innebär detta nya uppdrag inte någon utökning av Skolinspektionens åligganden.

17.6.4 Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder innebär att myndigheten kan genomföra upphandling av en insats som Arbetsförmedlingen inte upphandlar i dag. Utredningen bedömer att möjligheten att upphandla sfi medför ökade kostnader för Arbetsförmedlingen. Upphandling av arbetsmarknadspolitiska åtgärder sker med utgångspunkt från att det avser alla som är

anmälda hos Arbetsförmedlingen vilket alltså inkluderar etableringsgruppen. Utredningen bedömer att kostnaderna i det avseendet ryms inom de anslagsramar myndigheten disponerar för ändamålet. Arbetsförmedlingen får vidare möjlighet att successivt utveckla verksamheten, vilket innebär att kostnaderna i ett längre perspektiv bör hanteras i den årliga statliga budgetprocessen.

För att beräkna kostnaden för upphandling av sfi har utredningen använt uppgifter från Arbetsförmedlingens återsrapportering i maj 2013⁴ om etableringsuppdraget. Det avser uppgifter om inflödet av personer i etableringsuppdraget och om de aktuella personerna haft, i första hand, en arbetsmarknadsutbildning som aktivitet i etableringsplanen. Upphandlingen av sfi ska enligt förslaget kunna ske i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det innebär inte någon begränsning av vilka åtgärder som kan komma i fråga. Utredningen menar dock att det i första hand bör vara arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad svenska, förberedande insatser inför sådana utbildningar och arbetspraktik som sfi kombineras med vid upphandling för att på så sätt markera målet med arbete och självförsörjning. Vidare har utredningen gjort ett antagande om nivå på kostnaden för en upphandlad plats i sfi.

Från och med oktober 2012 t.o.m. mars 2013 redovisar Arbetsförmedlingen ett genomsnittligt inflöde på cirka 1 200 personer i månaden. Det är en ökning jämfört med tiden före oktober 2012. Förklaring till detta ligger framför allt i Syrienkrisen och ändrad praxis för anhöriginvandring. Utredningen antar att inflödet månadsvis är jämnt fördelat över året. Utredningens antagande om antalet personer i etableringsuppdraget efter två år blir då 28 800 som skulle motsvara full volym.

Arbetsförmedlingen redovisar i återsrapporteringen att andelen med en arbetsmarknadsutbildning som aktivitet är mycket låg under de första sex månaderna med en etableringsplan, bara 1 procent. Ett syfte med Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla sfi i kombination med åtgärder är att korta tiden för att påbörja en sådan insats. Upphandling av sfi ska t.ex. kunna ske i kombination med en förberedande utbildning inför en arbetsmarknadsutbildning och den aktuella arbetsmarknadsutbildningen. Upphandlingen bör ske i ett så tidigt skede som möjligt av etableringsplanen för att insatsen ska bli effektiv och tidsmässigt rymmas inom etableringsplanen. Utredningen gör antagandet att

⁴ Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013. Etablering av vissa nyanlända invandrare – statistik kring etableringsuppdraget. Dnr. AF-2012/445712.

hälften av alla som omfattas av etableringsuppdraget kan bli aktuella för Arbetsförmedlingens upphandling av sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dvs. 14 400 personer under det första året. Prognoser från Arbetsförmedlingen för åren framåt pekar på en högre volym än vad utredningen antar här. Detta är dock prognoser som i så fall måste tas hänsyn till vid beräkning av anslagsmedel för de aktuella åren i samband med den årliga statliga budgetprocessen. Prognoserna kan förändras såväl uppåt som nedåt. Utredningen väljer därför att beräkna antalet personer utifrån aktuell situation hösten 2013 men redovisar också en beräknad kostnad vid en högre volym.

Arbetsförmedlingen redovisar vidare i sin återrapportering att 10 procent av alla med etableringsplan har haft en arbetsmarknadsutbildning som aktivitet oavsett tiden för etableringsplanen. Utredningen menar att det är svårbedömt i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen skulle kunna upphandlat även sfi för dessa personer hos samma enskilda utbildningsanordnare som anordnar arbetsmarknadsutbildningen. Utredningens förslag förutsätter att anordnaren är godkänd för att bedriva sfi och kan leverera både sfi och lämplig arbetsmarknadsutbildning eller annan åtgärd på, eller i rimlig närhet av, den ort där den aktuella personen bor. En annan faktor som påverkar är vilken yrkes- och utbildningsbakgrund personerna i etableringsuppdraget har. Detta kommer initialt att begränsa utbudet och möjligheten för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi. Arbetsförmedlingen ska vidare kunna utveckla upphandlingen successivt vilket vid ikraftträdandet av förslaget kan betyda att upphandling sker i mindre omfattning än vad som på längre sikt skulle vara möjligt. Det är rimligt att det ska kunna ske för en större grupp allt eftersom verksamheten utvecklas. I vilken omfattning detta kommer att ske och över hur lång tid är samtidigt svårt att bedöma.

Utredningen uppskattar att cirka 700 personer kan beröras under det första året, dvs. cirka 5 procent. På sikt bör givetvis fler komma ifråga och det är inte orimligt att en målsättning bör kunna vara på mellan 10–20 procent. Utredningen uppskattar vidare att den kurs som blir aktuell i sfi kostar 30 000 kronor per deltagare. Som referensobjekt har utredningen fått uppgift från Arbetsförmedlingen om att upphandling av yrkessvenska i genomsnitt kostar 1 100 kronor per kursdeltagarvecka och att en sådan kurs i genomsnitt pågår i 26 veckor. En kostnad för en sådan kurs kan då beräknas till 28 600 kronor per deltagare.

Tabell 17.2 Antaganden

Totalt antal personer i etableringsuppdraget:	28 800
Antal aktuella personer för upphandlad sfi:	14 400 (50 procent)
Antal personer som får upphandlad sfi:	700 (cirka 5 procent)
Beräknad kurskostnad per deltagare:	30 000 kronor (prisläge augusti 2013)

Med ovanstående uppgifter och antaganden som utgångspunkt kan kostnaden för Arbetsförmedlingens upphandling av sfi initialt beräknas till cirka 21 miljoner kronor under det första året. Utredningen bedömer att detta genom omprioriteringar på anslag som Arbetsförmedlingen disponerar på utgiftsområde 13 Arbetsmarknad för ersättning till etableringslotsar och insatser ryms inom befintlig ram.

Arbetsförmedlingens prognos den 29 juli 2013⁵ vad gäller antalet personer i etableringsuppdraget år 2016 antas vara cirka 40 000. Vid en ren framskrivning enligt ovanstående beräkningsmodell som kan vara aktuella för upphandling, blir antalet vid 5 procent 1 000 personer, dvs. 300 fler. Det motsvarar en kostnadsökning med 9 miljoner kronor jämfört med beräkningen ovan och totalt 30 miljoner kronor.

Med ett genomförande den 1 januari 2016 kan en succesiv utveckling ske under 2016 och 2017 allt eftersom utbildningsanordnare etablerar sig med utbildningar. Om t.ex. andelen som Arbetsförmedlingen kan upphandla sfi för når 10 procent 2018 innebär det behov av ytterligare 30 miljoner kronor. Detta bygger dock på prognoser fyra år framåt i tiden och utfallet kan se helt annorlunda ut om fyra år varför det är omöjligt att beräkna detta.

Som nämnts innebär möjligheten att upphandla sfi en ny uppgift för Arbetsförmedlingen. Utredningen bedömer att detta får mindre konsekvenser för uppgiftens genomförande och administration och att eventuella kostnader ryms inom befintlig ram för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har redan uppgifter som rör etableringsgruppen. Etableringshandläggare ska genomföra etableringssamtal och kartlägga personens utbildnings- och yrkesbakgrund och andra faktorer som kan ha betydelse för aktiviteterna i etableringsplanen. Redan här kan handläggarna göra rimliga bedömningar om förutsättningarna för personen att delta i upphandlad sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Föreligger inte sådana

⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering 2013. Prognoser för utbetalningar 2013–2017. Dnr. Af-2012/445712.

förutsättningar ska Arbetsförmedlingen hänvisa personen till hemkommunens sfi-mottagning. Enligt utredningens förslag undantas uppgifter enligt skollagen som bl.a. avser mottagning, behörighetsprovning och antagning till sfi om Arbetsförmedlingen upphandlar den kombinerade utbildningsinsatsen. Arbetsförmedlingen ska då ange i förfrågningsunderlag för upphandlingen de villkor och förutsättningar som gäller. Ett sådant villkor är att utbildningen ska följa kursplanen för sfi. Andra villkor som bör ingå i underlaget är att den enskilde utbildningsanordnaren ska svara för kartläggning av språkkunskaper för kursplacering och ge vägledning inför och under studierna. Även upprättandet av en individuell studieplan bör ingå i vad anordnaren ska svara för. Arbetsförmedlingen har vidare en befintlig upphandlingsorganisation med lång erfarenhet av offentlig upphandling. Det som tillkommer för upphandling av sfi är i flera avseenden reglerat i författning och myndigheten upphandlar redan t.ex. yrkessvenska. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att uppgiften att upphandla sfi initialt bör kunna klaras inom Arbetsförmedlingens befintliga organisation vad avser såväl etableringsuppdraget som upphandlingsförfarandet men att resursbehovet samtidigt är svårbedömt.

17.7 Kvalitet och förutsättningar för övergång mellan olika utbildningssystem

Utredningens bedömning är att de lämnade förslagen såväl vart och ett som tillsammans leder till en ökad kvalitet inom sfi och övrig vuxenutbildning. En ökad flexibilitet och individualisering tillsammans med ökade möjligheter till valfrihet, påverkan för eleverna, och ökade möjligheter för enskilda anordnare att fritt utveckla arbetsformer som särskiljer dem i konkurrensen inom fria etableringar är starka krafter för kvalitetsutveckling.

En ökad samplanering av kurser från vuxenutbildningens olika delar kommer också att driva på en redan pågående utveckling där den individuella studieplanen inte bara innehåller inslag från ett utbildningssystem eller en skolform. Möjligheterna till över- och vidaregång mellan olika utbildningssystem ges bättre förutsättningar. Utredningen har lämnat förslag på hur förändringar inom den formella vuxenutbildningen kan stödja detta, men för att fullt ut nå målet med flexibla övergångar och parallellitet i studierna kan det också behövas en översyn av andra utbildningssystem.

17.8 Ekonomiska och finansiella konsekvenser av förslagen för kommunsektorn och staten

Utredningens förslag om en sammanslagning av vissa delar av sfi och SvA på grundläggande nivå bedöms inte få några konsekvenser för det statliga studiestödet. Utredningens bedömningar i avsnitt 17.5.4 pekar tydligt mot att antalet personer som påbörjar SvA grund som nybörjare eller på nivå som överlappas av sfi, och som genom utredningens förslag skulle bli hänvisade till annan försörjning än studiestöd, är synnerligen lågt. Det innebär i stort att utredningens förslag är kostnadsneutralt för staten i fråga om utgifter för studiemedel.

Samtidigt uppstår frågan hur försörjningen ska lösas för de få elever som inte skulle bli berättigade till studiestöd med dagens bestämmelser för studier på grundläggande nivå.⁶ En farhåga är att dessa i stället skulle hänvisas till en försörjning via kommunernas försörjningsstöd. Enligt den enkät utredningen skickat till kommunerna framgår det att cirka 55 procent av deltagarna inom sfi kan antas sakna behov av offentlig försörjning. Som redovisats ovan är det en mycket liten andel av de studerande inom dagens SvA grund som skulle bli hänvisade till annan försörjning än studiestöd. Det kommunala försörjningsstödet är dessutom till skillnad från studiestödet behovsprövat. Det går därför inte att göra en beräkning där antagandet beräknas till att samtliga som inte längre är berättigade till studiestöd skulle vara berättigade till kommunalt försörjningsstöd. Sammantaget är bedömningen att utredningens förslag inte kommer att få någon märkbar konsekvens för det kommunala försörjningsstödet.

Införandet av valfrihetssystem inom sfi och komvux ersätter den nuvarande upphandlade vuxenutbildningen på entreprenad. Detta innebär en avsevärd kostnadsminskning för kommunerna när de dyra processerna inom ramen för LOU ersätts med ett statligt godkännande. En upphandling av sfi kostar mellan 400 000 och 600 000 kronor för en kommun. Vid varje överklagande som innebär att upphandlingen måste göras om fördubblas den kostnaden.

Den föreslagna ersättningsmodellen inom sfi innebär också en minskad administrativ kostnad för de kommuner som i dag har sfi på entreprenad.

⁶ För de som påbörjat studier på grundläggande nivå med studiemedel innan reformen träder i kraft ska äldre bestämmelser gälla vilket innebär att studier kan fortsätta med studiemedel för dessa personer.

I övrigt är utredningens förslag kostnadsneutralt för kommunerna eftersom det inte medför någon ökning eller minskning av antalet genomförda utbildningar eller starkt förändrade kostnadsnivåer för de enskilda utbildningarna.

En konsekvens av de lämnade förslagen är att ledtiderna i utbildningssystemen minskar och att genomströmningen ökar. Samtidigt syftar de lämnade förslagen också till att göra utbildningsinsatserna mer träffsäkra i relation till elevernas mål med studierna. I dagsläget är integration och egenförsörjning viktiga mål för utbildningsinsatserna. Sammantaget borde det leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenserna i form av t.ex. minskat försörjningsstöd för kommunerna och ökade skatteintäkter.

Utredningens förslag innebär för övrigt inga förändringar i kostnader för stat och kommun. De medför inte heller någon förändring i den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

17.9 Konsekvenser ur ett jämställdhets- och integrationsperspektiv

Utredningen bedömer att de förslag utredningen lämnat kommer att ha positiva konsekvenser för det pågående integrationsarbetet. Genomströmningen i utbildningarna kommer att öka, och utbildningsinsatser kommer att kunna sättas in i ett tidigare skede under integrationsperioden. Sfi kommer också att i högre utsträckning än tidigare bli en integrerad del i ett större utbildningssammanhang, där de olika inslagen samverkar mot ett gemensamt mål som är definierat i den individuella studieplanen. Tillsammans skapar detta bättre förutsättningar för ett snabbare inträde på arbetsmarknaden och en snabbare integration.

De förslag utredningen lämnar kommer inte att ha några direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

17.10 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Utredningens förslag bedöms få en positiv konsekvens för sysselsättningen då fler individer snabbare kan nå godkända studieresultat och efterfrågad kompetens.

18 Författningskommentarer

18.1 Förslaget till lag om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare kombinerad med arbetsmarknadspolitiska åtgärder

1 §

I paragrafen anges de grundläggande villkoren för att en enskild huvudman ska få anordna kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Av paragrafen framgår att Arbetsförmedlingen under vissa förutsättningar får uppdra åt enskilda huvudmän att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare för personer som Arbetsförmedlingen utser. Det ska vara fråga om huvudmän som är godkända av Statens skolinspektion och utbildningen ska vara kombinerad med åtgärder som ingår i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.2.1 och 14.2.2.

2 §

Paragrafen innehåller en begränsning av möjligheten att tillhandahålla utbildning enligt lagen. Arbetsförmedlingen får enligt bestämmelsen endast lämna uppdrag om utbildning för personer som har en etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.2.1.

3 §

I paragrafen anges ett undantag från bestämmelsen i skollagen (2010:800) om att elevens hemkommun ansvarar för vägledning. Paragrafen anger även att bestämmelserna i skollagen, med de undantag som framgår av denna lag, gäller för utbildningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.2.2.

4 §

I paragrafen anges att bestämmelserna i skollagen (2010:800) om samverkan med arbetslivet inte gäller för utbildningen.

5 §

I paragrafen räknas de bestämmelser i skollagen (2010:800) upp som inte ska tillämpas på utbildning enligt lagen, bl.a. bestämmelser om rätt att delta, mottagande och antagning till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare undantas från tillämpning.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.2.3.

6 §

Paragrafen anger att beslut som fattats av en enskild huvudman enligt denna lag inte får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.2.3.

7 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utbildningen. Det kan bl.a. bli fråga om föreskrifter om behörighetsvillkor.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.2.3

Ikraftträdandebestämmelse

Den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

18.2 Förslaget till lag om ändring i semesterlagen (1977:480)

17 b §

Paragrafen handlar om att frånvaro från arbetet i vissa fall är semesterlönegrundande.

I paragrafens *första stycke* ändras beteckningen utbildning i svenska för invandrare till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

Ikraftträdandebestämmelse

Den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare

1 §

Paragrafen handlar om att en arbetstagare som har antagits till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare har rätt att vara ledig från sin anställning för att delta i undervisningen enligt bestämmelserna i lagen. Möjligheten omfattar även motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Ändringarna i paragrafens *första stycke* är en följd av att utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform utan ingå som en del i kommunal vuxenutbildning och att motsvarande utbildning vid folkhögskola tas bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

3 §

Ändringarna motsvarar den ändring som gjorts i 1 § och har kommenterats under den paragrafen. Den ändrade kapitelnumreringen är en följd av utredningens förslag att utbildning i svenska för invandrare ska vara en del av kommunal vuxenutbildning vilket medfört ändrade beteckningar på efterföljande kapitel.

Ikraftträdandebestämmelse

Den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

18.4 Förslaget till lag om ändring i arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262)

6 §

Paragrafen handlar om att när lagen ska tillämpas gäller inte lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa regeringsuppdrag i skolan och lagen (1986:163) om rätt till ledighet för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Ändringen i paragrafen är en följd av att utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform utan ingå som en del i kommunal vuxenutbildning.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

Ikraftträdandebestämmelse

Den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

18.5 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

11 kap.

34 §

Paragrafen anger ersättningar i samband med studier som ska tas upp i inkomstslaget tjänst. I paragrafens *tredje stycke* ändras beteckningen utbildning i svenska för invandrare till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

Ikraftträdandebestämmelse

Den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

18.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

7 §

Ändringen i paragrafen är en följd av att utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform utan ingå som en del i kommunal vuxenutbildning.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

Ikraftträdandebestämmelse

Den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

18.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare

1 §

Av paragrafen framgår vilka som kan få sfi-bonus.

I paragrafens *första stycke* ändras beteckningen utbildning i svenska för invandrare till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

I paragrafens *tredje stycke* finns en bestämmelse om att med utbildning i svenska för invandrare avses motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) som tas bort. Ändringarna är en följd av föreslagna ändringar i skollagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om när sfi-bonus ska lämnas.

Ändringen i *första strecksatsen* är en följd av utredningens förslag att studieväg 1 inom utbildning i svenska för invandrare förutom kurserna A och B även ska innehålla kurserna C och D. Bonus ska alltså kunna lämnas inte bara till den som uppnått godkänt betyg på kurs B på studieväg 1, utan också för godkänt betyg när det gäller kurs C och D på samma studieväg.

Ändringen i *andra strecksatsen* innebär att bonus ska lämnas även för godkänt betyg på kurs D, som enligt utredningens förslag ska ingå i studieväg 2, och inte bara för kurs C.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om bonusens storlek. Ändringarna är en följd av utredningens förslag att bonus ska lämnas för fler kurser på studievägarna 1 och 2.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

18.8 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

1 §

I paragrafen anges vilka skolformer som ingår i skolväsendet. Ändringen innebär att utbildning i svenska för invandrare tas bort som egen skolform.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.1.

3 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i lagen. Eftersom enskilda ska kunna godkännas som huvudmän för kommunal vuxenutbildning kompletteras definitionen av fristående skola med denna skolform.

12 §

I paragrafen finns en beskrivning av hur lagen är disponerad. Ändringarna är en följd av upphävandet av kapitlet om utbildning i svenska för invandrare vilket medfört ändrade beteckningar på efterföljande kapitel.

2 kap.

2 §

Paragrafen handlar om kommunernas huvudmannaskap. Ändringarna är en följd av att utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform.

5 §

I paragrafen anges vilka skolformer som enskilda får godkännas som huvudmän för. Genom tillägget i *första stycket* blir det möjligt för enskilda att vara huvudmän även för kommunal vuxenutbildning.

I ett nytt *tredje stycke* införs en särskild undantagsregel för godkännande avseende kommunal vuxenutbildning. Till skillnad från vad som gäller för godkännande som enskild huvudman i övrigt inom skolväsendet ska det inte när det gäller kommunal vuxenutbildning tas hänsyn till hur elevunderlaget ser ut i kommunen och vilka följder ett tillstånd kan få för kommunen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.4 och 13.2.3.

7 §

I paragrafen anges att Statens skolinspektion ska handlägga ärenden om godkännande som enskild huvudman för vissa skolformer. Ändringen innebär att kommunal vuxenutbildning läggs till i uppräkningslistan.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.3 och 13.2.2.

23 §

Paragrafen handlar om lärarnas ansvarsnämnd. Ändringen är en följd av den ändrade kapitelnumreringen.

26 §

Paragrafen handlar om elevhälsa. Eftersom utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform tas hänvisningen till utbildningen bort.

29 §

Av paragrafen framgår att elever ska ha tillgång till vägledning.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att när det gäller kommunal vuxenutbildning ansvarar hemkommun för vägledning enligt första

stycket. Vidare anges att hemkommunen ska ge vägledning vid valet av utbildningsanordnare.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.1.4 och 13.3.2.

31 §

Paragrafen handlar om skyldighet att lämna registerutdrag. Ändringen är en följd av den ändrade kapitelnumreringen.

3 kap.

5 §

Paragrafen handlar om information om barnets och elevens utveckling. Eftersom utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform tas hänvisningen till utbildningen bort.

6 §

Paragrafen handlar om särskilt stöd. Eftersom utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform tas hänvisningen till utbildningen bort.

13 §

Paragrafen handlar om betyg. Eftersom utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform tas hänvisningen till utbildningen bort.

4 kap.

2 §

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse. Ändringen är en följd av den ändrade kapitelnumreringen.

16 §

Paragrafen handlar om lokala styrelser. Eftersom utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform tas hänvisningen till utbildningen bort.

5 kap.*5 §*

Paragrafen handlar om ordningsregler. Eftersom utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform tas hänvisningen till utbildningen bort.

17 §

Ändringen motsvarar den som gjorts i 2 kap. 2 § och har kommenterats under den paragrafen.

19 §

Ändringen motsvarar den som gjorts i 2 kap. 2 § och har kommenterats under den paragrafen.

22 §

Ändringen motsvarar den som gjorts i 2 kap. 2 § och har kommenterats under den paragrafen.

6 kap.*10 §*

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

7 kap.

2 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

14 kap.

7 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

11 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

18 kap.

2 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

20 kap.

1 §

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet. Ändringarna är en följd av att utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en gemensam skolform utan ingå som en del i kommunal vuxenutbildning och av att enskilda ska kunna godkännas som huvudmän för kommunal vuxenutbildning.

2 §

I paragrafen anges de övergripande målen för kommunal vuxenutbildning.

Ändringen i *tredje stycket* är en följd av att utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform utan ingå som en del i kommunal vuxenutbildning. Någon bestämmelse om att de som fått minst utbildning ska prioriteras finns inte när det gäller utbildning i svenska för invandrare.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

3 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, anger i *första och andra styckena* att kommunerna får tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning begränsas. Som en följd av utredningens förslag har svenska för invandrare lagts till som en ny nivå inom kommunal vuxenutbildning.

I det nya *tredje stycket* införs en bestämmelse om att kommunen varje år ska fastställa omfattning och inriktning för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i form av ett utbildningsutbud. Detta utbud får utökas under året.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4 och 13.3.5.

4 §

I paragrafen anges syftet med kommunal vuxenutbildning. I *tredje stycket*, som är nytt, formuleras syftet med utbildning i svenska för invandrare. De nya bestämmelserna motsvarar i sak 22 kap. 3 §.

6 §

Paragrafen handlar om kurser och ämnesplaner. Tillägget i *andra stycket* av utbildning i svenska för invandrare motsvarar i sak 22 kap. 4 § andra stycket.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att avgifter får tas ut i vissa fall. Ändringen i *andra stycket* är en följd av att utbildning i svenska för invandrare ska vara en del av kommunal vuxenutbildning.

I det nya *tredje stycket* föreskrivs att eleverna inom utbildning i svenska för invandrare utan kostnad ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg. Det nya stycket motsvarar i sak 22 kap. 5 § andra stycket.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om den individuella studieplanen. Innehållet i punkterna 2–6 är nytt. Bestämmelserna innebär att den individuella studieplanen, utöver uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna, även ska innehålla annat som är av betydelse för planeringen av studierna, uppgifter om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven för den eller de kurser eleven deltar i och hur utbildningen anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Vidare ska studieplanen innehålla uppgifter om skälen för avbrott, utbildningens upphörande enligt 9 § andra stycket och byte av utbildningsanordnare. Vid avbrott ska det framgå av studieplanen om huruvida detta skett med samtycke av huvudmannen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.5 och 13.3.3.

8 a §

Paragrafen, som är ny, innebär att om en elevs utbildning upphör enligt 9 § andra stycket eller avbryts, ska en enskild huvudman förvara den individuella studieplanen i minst tre år från den dag då utbildningen upphörde eller avbröts. Eleven ska under denna tid kunna få del av studieplanen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.5 och 13.3.3.

9 §

Paragrafen handlar om rätten att fullfölja utbildningen. *Tredje stycket* tas bort och flyttas till 9 a § som är en ny paragraf.

9 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att den vars utbildning på grundläggande nivå har upphört enligt 9 § andra stycket på nytt ska beredas sådan utbildning om det finns särskilda skäl för det. Den vars utbildning på gymnasial nivå har upphört enligt 9 § andra stycket får beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelserna motsvarar delvis 9 §.

Av *andra stycket* framgår att beslut enligt första eller andra stycket ska fattas av huvudmannen eller, om det är fråga om en enskild huvudman som inte längre bedriver utbildning, elevens hemkommun. Vidare framgår att en enskild huvudman ska sända en kopia av sitt beslut att på nytt bereda eleven utbildning till hemkommunen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.4.2.

9 b §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att den vars utbildning i svenska för invandrare har upphört enligt 9 § andra stycket på nytt ska beredas sådan utbildning om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelserna motsvarar delvis 22 kap. 17 §.

I *andra stycket* införs bestämmelser om att den som frivilligt avbrutit utbildningen på nytt ska beredas utbildning om huvudmannen har samtyckt till avbrottet. Om huvudmannen inte har samtyckt till avbrottet måste det dock finnas särskilda skäl om utbildningen ska få återupptas.

Av *tredje stycket* framgår att beslut enligt första eller andra stycket ska fattas av huvudmannen eller, om det är fråga om en enskild huvudman som inte längre bedriver utbildning, elevens hemkommun. Vidare framgår att en enskild huvudman ska sända en kopia av sitt beslut att på nytt bereda eleven utbildning till hemkommunen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2 och 11.3.3

11 §

I paragrafen regleras rätten att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

Ändringen i *andra stycket* innebär att den som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, förutom hos hemkommunen, har rätt att delta i utbildningen hos en enskild huvudman i stället för hos en annan kommun. Rätten att delta i sådan utbildning hos en annan kommun tas alltså bort.

Ändringen i *fjärde stycket* är en följd av den ändrade kapitelnumreringen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.2.2.

13 §

Paragrafen handlar om ansökan om att delta på grundläggande nivå. Paragrafens bestämmelser om mottagande flyttas till 14 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.2.

14 §

Paragrafen handlar om mottagning och har ett väsentligen nytt innehåll. I *första stycket* anges att hemkommunen beslutar om den sökande ska tas emot till utbildning på grundläggande nivå. Bestämmelsen att en sökande ska tas emot till utbildningen om de villkor som finns i 11 § är uppfyllda kommer från 13 §.

Av *andra stycket* framgår att hemkommunen ska se till att en sökande kan välja huvudman så snart som möjligt efter det att ansökan har kommit in till kommunen.

Om hemkommunen tagit emot den sökande till utbildning som anordnas av en enskild huvudman, gäller enligt *tredje stycket* att kommunen skyndsamt ska sända ansökan och sitt beslut vidare till den huvudmannen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.4.

15 §

Paragrafen, som är ny, föreskriver att den huvudman som anordnar utbildning på grundläggande nivå ska anta den sökande till utbildningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.6.

19 §

I paragrafen regleras rätten att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Ändringen i *andra stycket* innebär att den som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå förutom hos hemkommunen och ett landsting har rätt att delta i utbildningen hos en enskild huvudman i stället för hos en annan kommun. Rätten att delta i sådan utbildning hos en annan kommun tas alltså bort.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.2.2.

20 §

Paragrafen handlar om behörighet till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Ändringen i *fjärde stycket* är en följd av den ändrade kapitelindelningen.

21 §

I paragrafen regleras ansökan till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Ändringarna i *andra* och *tredje styckena* är en följd av att det inte längre ska vara möjligt att delta i kommunal vuxenutbildning hos en annan kommun än hemkommunen men däremot ett landsting. Styckena motsvarar delvis paragrafens nuvarande *andra* och *tredje stycken*.

22 §

Paragrafen handlar om mottagande.

I *första stycket* anges att hemkommunen beslutar om den sökande ska tas emot till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. I *andra stycket* föreskrivs som ett villkor för mottagande till att utbildningen ingår i kommunens utbildningsutbud enligt 3 § och att ett urval får göras om antalet platser är färre än antalet sökande.

Tredje stycket anger att en sökande ska tas emot till utbildningen även om den inte ingår i utbildningsutbudet om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildningen.

Av *fjärde stycket* framgår att hemkommunen ska se till att en sökande kan välja utbildningsanordnare så snart som möjligt efter det att ansökan har kommit in till kommunen. Enligt *femte stycket* ska hemkommunen, om ansökan avser utbildning som anordnas av en enskild huvudman, skyndsamt sända ansökan samt beslut vidare till den huvudmannen.

Sjätte stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utbildningen.

22 a §

Paragrafen, som är ny, handlar om antagning hos ett landsting. Paragrafen motsvarar delvis 23 § i dess nuvarande lydelse. Ändringarna är en följd av att det inte längre ska vara möjligt att delta i kommunal vuxenutbildning hos en annan kommun än hemkommunen.

24 §

Paragrafen, som är ny, handlar om omfattningen av utbildning i svenska för invandrare.

Första stycket motsvarar i huvudsak 22 kap. 6 §.

I *andra stycket* anges att huvudmannen ska se till att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade till elevens behov.

25 §

Paragrafen, som är ny, handlar om samverkan med arbetslivet. Bestämmelserna motsvarar 22 kap. 7 §.

26 §

Av paragrafen, som är ny, framgår att utbildning i svenska för invandrare ska kunna kombineras med förvärvsarbete. Paragrafen motsvarar 22 kap. 8 §.

27 §

Paragrafen är ny och handlar om samverkan med arbetslivet. Den motsvarar 22 kap. 9 §.

28 §

Av paragrafen, som är ny, regleras kommunens ansvar att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen.

Första stycket motsvarar i sak 22 kap. 11 § första stycket.

I *andra stycket* anges att hemkommunens utbildning ska kunna påbörjas inom en månad från mottagningsbeslutet. När det gäller en enskild huvudman ska tiden däremot räknas från det att huvudmannen fick del av mottagningsbeslutet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.3.

29 §

Paragrafen, som är ny, handlar om kommunens ansvar. Den motsvarar 22 kap. 12 §.

30 §

I paragrafen, som är ny, regleras rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare.

Första stycket motsvarar 22 kap. 13 § första stycket.

I *andra stycket* utökas rätten från att bara gälla utbildning hos hemkommunen till att även gälla utbildning hos en enskild huvudman.

Tredje stycket motsvarar 22 kap. 13 § andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.2.

31 §

Paragrafen är ny och innehåller vissa undantag från rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare. Den motsvarar 22 kap. 14 §.

32 §

Paragrafen, som är ny, handlar om ansökan. I paragrafen anges att en ansökan om att delta i utbildning i svenska för invandrare ska ges in till den sökandes hemkommun.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.2.

33 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om mottagande. Den motsvarar i sak 14 §.

I *första stycket* anges att hemkommunen beslutar om den sökande ska tas emot till utbildning i svenska för invandrare.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att hemkommunen ska se till att den sökande kan välja huvudman så snart som möjligt efter det att ansökan har kommit in till kommunen.

Om hemkommunen tagit emot den sökande till en utbildning som anordnas av en enskild huvudman, gäller enligt *tredje stycket* att kommunen så snart som möjligt efter det att ansökan kommit in ska låta den enskilde välja huvudman.

Tredje stycket anger att om den sökande tagits emot till utbildning som anordnas av en enskild huvudman, ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan och sitt beslut vidare till den huvudmannen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.2.

34 §

Paragrafen, som är ny, anger att den huvudman som anordnar utbildning i svenska för invandrare ska anta den sökande till utbildningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.6.

47 §

Paragrafen föreskriver att varje enskild huvudman för kommunal vuxenutbildning, inklusive utbildning i svenska för invandrare, i sin verksamhet ska vara öppen för alla som tagits emot till utbildningen. En liknande bestämmelse finns för t.ex. den fristående grundskolan i 10 kap. 35 § första stycket. Att huvudmannens verksamhet ska vara öppen för alla innebär att huvudmannen inte kan neka en sökande som av hemkommunen tagits emot till huvudmannens utbildning en plats.

48 §

I paragrafen finns bestämmelser om det bidrag som hemkommunen ska lämna till en enskild huvudman för varje elev som hemkommunen har tagit emot till huvudmannens utbildning. Något särskilt beslut om rätt till bidrag ska inte fattas. Rätten till bidrag följer i stället av Statens skolinspektions beslut om godkännande enligt 2 kap. 5 §.

Av *andra stycket* följer att bidraget, precis som i fråga om andra fristående skolor, ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall av ett tilläggsbelopp.

49 §

I paragrafen regleras vilka kostnadslag som ingår i grundbeloppet. När det gäller lärverktyg hänvisas till propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165:165 s. 840 f.). Angående den närmare innebörden av bestämmelserna i övrigt hänvisas till propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171 s. 31 f.).

I *andra stycket* anges att tilläggsbelopp ska bestämmas på samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen kommunala vuxenutbildning. Angående den närmare innebörden av bestämmelserna hänvisas till prop. 2008/09:171 s. 28 f.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.2 och 13.6.1.

50 §

Enligt paragrafen ska tilläggsbelopp lämnas för elever som har särskilt kostnadskrävande behov.

51 §

I paragrafen regleras kommunens rätt till insyn. Med insyn i verksamheten avses att kommunen fortlöpande ska kunna hålla sig informerad om hur verksamheten vid den fristående skolan utvecklats. Rätten till insyn innebär dock inte någon rätt för kommunen att göra påpekanden för den fristående skolan (se propositionen Fristående skolor (prop. 2001/02:95 s. 59 f.)). Liknande bestämmelser finns för andra former av fristående skolor, se prop. 2009/10:165 s. 383 f.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.2.1 och 13.5.5.

21 kap.

2 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

11 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

16 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

22 kap.

2 §

I paragrafen finns huvudregeln för inom vilka skolformer som uppgifter får överlämnas på entreprenad. Ändringarna innebär att uppgifter enligt huvudregeln inte längre får överlämnas på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning. Eftersom utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform stryks vidare denna utbildning i paragrafens uppräknning.

4 §

Paragrafen handlar om när uppgifter som avser undervisning får överlämnas på entreprenad inom vissa skolformer.

Tredje stycket är nytt. Det innehåller bestämmelser om att uppgifter som avser undervisning i yrkesinriktade ämnen får överlämnas på entreprenad.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.

6 §

Paragrafen handlar om överlämnande av myndighetsutövning vid entreprenad. Ändringarna är en följd av utredningens förslag om begränsningen för kommunen eller landstinget att överlämna den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter på entreprenad när det gäller kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.

8 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

23 kap.**1 §**

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet. Ändringarna är en följd av utredningens förslag när det gäller utbildning i svenska för invandrare.

10 §

Ändringen motsvarar den som har gjorts i 2 kap. 2 § och har kommenterats under den paragrafen.

25 kap.**3 §**

Ändringarna är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

24 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

26 kap.

7 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

27 kap.

2 §

Ändringarna är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

3 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

5 §

I paragrafen föreskrivs vilka beslut av en kommun eller ett landsting som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Ändringarna är en följd av den ändrade kapitelnumreringen och av införandet av en skyldighet för hemkommunen att lämna bidrag till en enskild huvudman för elever i huvudmannens utbildning. Sådana beslut av en kommun ska i likhet med vad som gäller för andra beslut om bidrag till enskilda huvudmän enligt skollagen få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

7 §

Ändringarna är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

12 §

Paragrafen handlar om vilka beslut av en kommun eller ett lands-ting som får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Ändringarna är en följd av utredningens förslag när det gäller kom- munal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare.

13 §

Paragrafen handlar om vilka beslut av en enskild huvudman som får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Ändringarna är en följd av utredningens förslag när det gäller kommunal vuxen- utbildning och utbildning i svenska för invandrare.

14 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

15 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

28 kap.

11 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

18 §

Paragrafen handlar om överlämnande av betygshandlingar

I ett nytt *andra stycke* anges att en enskild huvudman för kom- munal vuxenutbildning ska lämna över elevernas betygshandlingar och intyg när det gäller avslutade kurser i utbildningen till elevernas respektive hemkommuner.

19 §

Ändringen är av samma art som den som gjorts i 2 kap. 23 § och har kommenterats under den paragrafen.

26 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av de bidrag som kommunerna ska lämna till enskilda huvudmän. Ändringarna är en följd av den ändrade kapitelnumreringen och av införandet av en skyldighet för hemkommunen att lämna bidrag till en enskild huvudman för elever i huvudmannens utbildning. Regeringens bemyndigande enligt paragrafen kommer därmed att omfatta även sådana bidrag.

27 §

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i vissa fall meddela föreskrifter om det belopp som kommunen ska betala i stället för grundbelopp och tilläggsbelopp. Tillägget är en följd av införandet av en skyldighet för hemkommunen att lämna bidrag till en enskild huvudman för elever i huvudmannens utbildning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1.

Föreslagna lagändringar träder i kraft den 1 januari 2016 och ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter utgången av 2015.

2.

För utbildning som har påbörjats före ikraftträdandet gäller fortfarande äldre bestämmelser.

3.

I bestämmelsen regleras vad som gäller för avtal om entreprenad och samverkan som en kommun eller landsting före ikraftträdandet slutit med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra

uppgifter inom kommun vuxenutbildning eller utbildning i svenska för invandrare (entreprenad) eller som en kommun slutit med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för uppgifter inom utbildning i svenska för invandrare (samverkan). För entreprenad eller samverkan gäller fortfarande äldre bestämmelser, dock längst till och med den 1 januari 2020.

18.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

22 §

Ändringen i paragrafen är en följd av att utbildning i svenska för invandrare inte längre ska vara en egen skolform utan ingå som en del i kommunal vuxenutbildning.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

Ikraftträdandebestämmelser

Den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunnig Annika Århammar

I utredningen diskuteras stora förändringar inom ett komplext och viktigt välfärdsområde. Eftersom de reformer som föreslås i flera fall är omfattande och genomgripande, borde dock relevant forskning, utvärderingar och statistik ha använts i större utsträckning. Utredningens konsekvensanalys är enligt min mening ofullständig då varken kommunalekonomiska eller samhälls-ekonomiska konsekvenser har analyserats i tillräcklig grad. Även utredningens beräkningar av kostnader och redovisning av finansieringsförslag skulle behöva utvecklas. Att konsekvensanalysen har genomförts sent i utredningsarbetet, har vidare medfört att de konsekvenser som har analyserats inte i tillräcklig utsträckning har kunnat beaktas i utformningen av förslagen.

Kommittédirektiv 2011:81

Ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare

Beslut vid regeringssammanträde den 15 september 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur valfrihet och individuell anpassning kan ökas inom utbildning i svenska för invandrare (sfi), bl.a. genom ett system med sfi-peng och genom att den som vill delta i sfi ges möjlighet att välja den anordnare, enskild eller offentlig, som bäst svarar mot de egna behoven. Kommunerna ska dock behålla ansvaret när det gäller mottagande av studerande.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur ett system med sfi-peng kan utformas,
- föreslå ytterligare åtgärder för hur sfi i ett tidigare skede kan bli mer flexibel och individanpassad för att i högre grad kunna kombineras med bl.a. arbete, praktik och yrkesutbildning samt annan vuxenutbildning och högre utbildning,
- föreslå åtgärder för hur samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser som t.ex. Arbetsförmedlingen och länsstyrelser kan förbättras när det gäller sfi,
- kartlägga i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen upphandlar sfi på uppdrag av kommuner och analysera om det finns något som hindrar det, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 september 2012.

Utvecklingen av utbildningen i svenska för invandrare

Deltagande i utbildning i svenska för invandrare (sfi) är en lagstadgad rättighet för den enskilde från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år, om personen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som sfi syftar till att ge. Det är en kommunal skyldighet att inom tre månader se till att sfi erbjuds den som har rätt att delta i utbildningen. Rätten att delta i utbildning uppstår i princip det datum personen folkbokförs i en kommun förutsatt att övriga villkor är uppfyllda. Utbildningen regleras i dag i 13 kap. skollagen (1985:1100), förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare och förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för svenskundervisning för invandrare. Fr.o.m. den 1 juli 2012 finns bestämmelser om sfi i 22 kap. skollagen (2010:800).

Sfi ska enligt skollagen (2010:800) kunna kombineras med förvärvsarbete. Huvudmannen ska verka för att eleven ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning.

Under 2000-talet har flera reformer genomförts på sfi-området. Individualiseringen av sfi och den övriga vuxenutbildningen var en utgångspunkt i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72). I propositionen framhölls vikten av att sfi anpassas efter deltagarnas behov och förutsättningar.

Inom ramen för regeringens satsning på sfi, det s.k. sfi-lyftet, beslutade regeringen bl.a. om införandet av nationella slutprov på alla studievägar, och tydligare mål infördes i kursplanen under 2008. Inom det s.k. Lärarlyftet avsattes det medel för fortbildning för sfi-lärare under perioden 2007–2011. I satsningen på det s.k. Lärarlyftet II som planeras pågå t.o.m. 2015 ingår även fortsatta satsningar på sfi-lärare. Systemet med prestationsbaserad stimulansersättning, s.k. sfi-bonus, syftar till att fler elever ska klara av sina studier i sfi snabbare. Verksamheten med sfi-bonus permanentades den 1 september 2010 (prop. 2009/10:188, bet. 2009/10:AU12, rskr. 2009/10:277). En särskild utredare fick 2009 i uppdrag att undersöka hur fler nyanlända ska kunna lära sig svenska snabbare genom att reglerna ändras för under hur lång tid det är möjligt att delta i sfi. Utredarens förslag presenterades i betänkandet Tid för snabb, flexibel inlärning (SOU 2011:19) i mars 2011.

En central del i regeringens integrationspolitik är att se till att sfi erbjuds invandrare som en riktad åtgärd av god kvalitet under den första tiden i Sverige. Riksdagen fattade i mars 2010 beslut med anledning av regeringens förslag i propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208). Reformen trädde i kraft den 1 december 2010 och innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen övertar det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna från kommunerna. Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. Etableringsplanen ska omfatta aktiviteter under högst 24 månader och minst innehålla sfi för den som har rätt att delta i sfi enligt skollagen, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Skollagens bestämmelser om deltagande i sfi gäller oavsett om den nyanlände följer en etableringsplan eller inte. Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till sfi hos kommunen.

Uppdraget att föreslå hur valfrihet och individuell anpassning inom sfi kan ökas

Hur kan ett system med sfi-peng utformas?

En av de viktigaste utgångspunkterna för den utbildning som en kommun ska erbjuda är den enskildes behov och förutsättningar. Denna utgångspunkt betonas ytterligare i den nya skollagen i och med kravet på individuella studieplaner som ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

Kommunala utförare har dock inte alltid en kompetens och profil eller ekonomiska förutsättningar som möjliggör att de i egen regi kan erbjuda alla de utbildningar som kommuninvånarna har behov av. I dag kan en kommun med stöd av bestämmelser i skollagen (1985:1100) lägga ut vuxenutbildning på entreprenad. I dessa entreprenadförhållanden behåller kommunen huvudmannskapet för utbildningen. Tidigare har endast den myndighetsutövning som hör till lärarnas uppgifter kunnat lämnas över till enskilda utbild-

ningsanordnare som på uppdrag av en kommun anordnar sfi. Riksdagen har dock under våren 2010 efter förslag av regeringen beslutat att även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter får överlämnas till en uppdragstagare då en kommun lägger ut utbildning inom sfi på entreprenad (prop. 2009/10:68, bet. 2009/10:UbU14, rskr. 2009/10:215). Ändringen i skollagen (1985:1100) trädde i kraft den 28 juni 2010 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 januari 2011. Lagändringen innebär att den enskilde utbildningsanordnaren kan få uppgiften att både sätta och utfärda betyg under förutsättning att utbildningsanordnaren har fått s.k. betygsrätt av Statens skolinspektion enligt förordningen (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning. Syftet med ändringen är att skapa närhet mellan rektorsfunktionen och utbildningsverksamheten samt att tydliggöra ansvarsförhållandet för den enskilda utbildningsanordnaren genom att ansvaret för betygssättningen och utfärdandet av betyg hålls samman. Sådan myndighetsutövning som innefattas i mottagande och antagning av studerande kan emellertid inte överlämnas i samband med utbildning på entreprenad.

Valfriheten och den individuella anpassningen har även förstärkts genom införandet av en möjlighet för folkhögskolor att bedriva utbildning som motsvarar sfi. Riksdagen har under våren 2010 efter regeringens förslag beslutat att en folkhögskola under vissa förutsättningar enligt skollagen (1985:1100) kan få genomföra utbildning som motsvarar sfi (prop. 2009/10:68, bet. 2009/10:UbU14, rskr. 2009/10:215). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 28 juni 2010 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 januari 2011. Den som har rätt att delta i en kommuns sfi har rätt att i stället delta i en folkhögskolas utbildning som motsvarar sfi om folkhögskolan har fått betygsrätt och har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den sökande till sin sfi.

För folkhögskolan gäller i många delar samma bestämmelser som för en kommunal anordnare av sfi. Folkhögskolan har bl.a. samma ansvar som kommunen att i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleverna ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet. Vidare är kraven desamma när det gäller utbildningens omfattning, avgiftsfrihet och att i samråd med arbetsmarknadens parter bestämma utbildningens förläggning för personer som har en anställning. Den utbildning som folkhögskolan anordnar ska motsvara sfi. Det medför att folkhögskolan förutom bestämmelser i skollagen ska

tillämpa vissa bestämmelser i förordningen om svenskundervisning för invandrare och den kursplan som gäller för sfi.

Folkhögskolornas sfi finansieras genom att de kommunala resurserna kopplas till den enskilda individen i form av en ersättning som motsvarar kommunens egen kostnad. Kommunens formella mottagandebeslut i förening med en förklaring att eleven är behörig att delta i folkhögskolans sfi innebär att kommunen förbinder sig att ersätta den folkhögskola som den enskilde söker sig till och som antar eleven till sin sfi. Modellen innebär att samtliga resurser för sfi även fortsättningsvis ligger på ett och samma ställe, dvs. hos kommunen.

Invandrare som har rätt till sfi har dock som huvudregel inte rätt att själva bestämma vilken anordnare som bäst uppfyller de egna behoven utan det är normalt hemkommunen som beslutar hur den enskilde ska erbjudas sfi. I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) angavs som en principiell utgångspunkt att en genomgående ambition i förslaget till ny skollag är att stärka valfriheten i de utbildningar som regleras i lagen. Ett system med sfi-peng skulle innebära att individen själv kan välja utbildningsanordnare, offentlig eller fristående, och att utbildningsanordnaren får en ersättning (sfi-peng) som följer individen. En sfi-peng skulle tillsammans med övriga åtgärder som vidtas eller har vidtagits för att förbättra sfi väsentligt kunna höja kvaliteten. Genom införande av sfi-peng kan valfriheten för den enskilde öka och därmed också konkurrensen mellan olika anordnare. Detta kan i sin tur leda till ökad individanpassning och bättre kvalitet inom sfi.

Utredaren ska

- föreslå hur ett system med sfi-peng kan utformas,
- redovisa vilka konsekvenser en sfi-peng skulle få för kommunernas organisering och planering av sin utbildningsverksamhet,
- redovisa konsekvenserna av en sfi-peng för deltagaren och utbildningsanordnaren,
- föreslå hur information om valmöjligheten når dem som har rätt till utbildningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredarens förslag ska syfta till att valfrihet och individuell anpassning inom sfi förstärks, bl.a. genom att den som vill delta i sfi ges möjlighet att välja den anordnare som bäst svarar mot de egna behoven. Kommunerna ska dock behålla ansvaret när det gäller mottagande av studerande. Att välja anordnare är en möjlighet för individen och oavsett om individen gör ett aktivt val eller inte är hemkommunen enligt skollagen skyldig att se till att utbildningen finns tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätten till sfi har inträtt. Utredaren ska vid utarbetandet av sitt förslag om sfi-peng beakta bestämmelserna om entreprenad och utbildning vid folkhögskola som motsvarar sfi i den nya skollagen.

Vilka åtgärder bör vidtas för att förbättra den individuella anpassningen av sfi?

Undersökningar har visat att det finns brister i den individuella anpassningen av sfi. Statskontoret fick 2008 i uppdrag av regeringen att utvärdera sfi med fokus på deltagarnas resultat, lärarnas kompetens och sättet att organisera och genomföra sfi. I rapporten Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare (2009:2) redovisar Statskontoret sina slutsatser. Rapporten visar bl.a. att kommunerna uppmärksammar individernas behov och förutsättningar på många olika sätt och i olika omfattning. När det gäller kartläggning, gruppindelning och tidpunkten för att få påbörja studier har de flesta kommuner ett tillvägagångssätt som innebär att de tar hänsyn till de enskildas behov och förutsättningar. Rapporten visar dock att låg- respektive högutbildade ofta tillhör samma undervisningsgrupper, trots att många kommuner har ambitionen att dessa ska få del av undervisningen i separata grupper. Resultaten i rapporten indikerar att om kommunerna i högre grad skulle utgå från elevernas studiebakgrund skulle måluppfyllelsen kunna ökas. Av rapporten framgår också att många anordnare inte erbjuder någon sfi kombinerad med yrkesutbildning. Rapporten pekar på att sfi kombinerad med yrkesutbildning påskyndar språkinläringen, bidrar till bättre studieresultat och innebär att eleverna snabbare får ett arbete. I många kommuner finns det inte heller möjlighet till deltids- eller distansutbildning, trots att detta ofta är en nödvändighet för att sfi-deltagare som får arbete ska kunna fullfölja sina studier.

Skolinspektionen har i sin kvalitetsgranskning Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål (rapport 2010:7) gett exempel på väl fungerande verksamheter men också på områden som behöver stärkas för att höja utbildningens kvalitet. Rapporten pekar på att undervisningen i större utsträckning behöver utgå från individens erfarenheter, intressen och mål.

Även i kvalitetsgranskningen Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare (rapport 2011:6) har Skolinspektionen pekat på att organisationen ofta är utformad på ett sådant sätt att det försvårar flexibilitet och individanpassning. Rapporten visar också att det är svårt att kombinera sfi med annan utbildning och att de granskade kommunerna brister i uppföljningen av måluppfyllelsen.

I huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2011 framförs att vissa justeringar bör övervägas i den reform som infördes i december 2010 för att snabba på vissa nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering. Det konstateras att reformen innebär att kommunerna även fortsättningsvis ska ansvara för sfi. Vidare konstateras att de utvärderingar som har gjorts av sfi visar på problem med t.ex. bristande flexibilitet och liten grad av uppdelning av studiegrupperna efter förkunskaper. Arbetsförmedlingen bör enligt utredningen ges möjligheter att själv upphandla språkutbildningar direkt av olika aktörer som universitet och högskolor samt privata företag. Tanken med detta förslag är enligt utredningen att Arbetsförmedlingen troligen är bättre än kommunerna på att bedöma vilken typ av utbildning en individ behöver för att uppnå en lyckad arbetsmarknadsetablering (SOU 2011:11).

Det huvudsakliga syftet med införande av en sfi-peng är att stärka kvaliteten inom sfi genom att skapa valfrihet och öka individanpassningen av utbildningen. Införande av en sfi-peng bör kunna motverka vissa av de brister inom sfi som konstaterats vid ett flertal undersökningar. Det finns dock skäl att utreda om det utöver införande av sfi-peng behövs ytterligare insatser för att stärka flexibiliteten och individanpassningen inom sfi.

Utredaren ska

- föreslå ytterligare åtgärder för hur sfi i ett tidigare skede kan bli mer flexibel och individanpassad för att i högre grad kunna kombineras med bl.a. arbete, praktik och yrkesutbildning samt annan vuxenutbildning och högre utbildning,

- föreslå åtgärder för hur utbildningen ska kunna påbörjas i ett tidigare skede,
- redovisa hur den enskildes behov och önskemål kan tillgodoses och hur flexibla utbildningsformer kan säkerställas inom sfi,
- bedöma om det finns bestämmelser som hindrar en ökad flexibilitet inom sfi och i så fall lämna nödvändiga förslag för att undanröja hindren,
- redovisa omfattningen och kvaliteten när det gäller sfi kombinerad med yrkesutbildning eller praktik samt föreslå åtgärder för att stimulera ett ökat utbud av sådan sfi,
- undersöka förutsättningarna för att en enskild ska kunna kombinera sfi med studier inom övrig vuxenutbildning,
- undersöka hur uppföljningen och utvärderingen av individanpassningen inom sfi är utformade på lokal nivå och i den mån det är möjligt föreslå hur uppföljningen och utvärderingen kan utvecklas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.
- När det gäller förslag på åtgärder för att förbättra den individuella anpassningen av sfi ska utredaren ta del av de förslag som lämnades i betänkandet *Tid för snabb, flexibel inläring* (SOU 2011:19).

Vilka åtgärder bör vidtas för att förbättra samverkan?

Flexibla utbildningsformer, individanpassad undervisning och sfi kombinerad med en yrkesutbildning förutsätter en väl fungerande samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser. Rapporterna från Statskontoret och Skolinspektionen (rapport 2009:2 respektive rapport 2010:7) visar att det finns en förbättringspotential när det gäller samverkan mellan och inom kommuner samt mellan kommuner och andra instanser.

Utredaren ska

- föreslå åtgärder för hur samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser som t.ex. Arbetsförmedlingen och länsstyrelser kan förbättras när det gäller sfi,

- kartlägga i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen upphandlar sfi på uppdrag av kommuner och analysera om det finns något som hindrar det, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ekonomiska konsekvenser

Om förslaget kan påverka kostnaderna för staten eller kommunsektorn ska en beräkning av dessa kostnader redovisas, och för kostnadsökningar ska finansiering föreslås. Eventuella administrativa kostnader ska särredovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska utse en referensgrupp för samråd med företrädare för kommuner om de frågor som utredaren ska behandla. Utredaren ska i sitt arbete även samråda med berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 september 2012.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:82

Tilläggsdirektiv till utredningen om ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare (U 2011:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juli 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 15 september 2011 kommittédirektiv om ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare (dir. 2011:81). Enligt direktiven skulle utredaren ha slutfört sitt arbete senast den 28 september 2012.

Enligt direktivet skulle utredaren ha slutfört sitt arbete den 28 september 2012. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutligt redovisas senast den 31 december 2012.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:130

Tilläggsdirektiv till Sfi-pengsutredningen (U 2011:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 15 september 2011 kommittédirektiv om ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare (dir. 2011:81). Enligt direktiven skulle utredaren ha slutfört sitt arbete senast den 28 september 2012.

Regeringen beslutade den 26 juli 2012 att utredningstiden skulle förlängas och att uppdraget ska ha slutförts senast den 31 december 2012 (dir. 2012:82).

Utredningstiden förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska slutligt redovisas senast den 2 april 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:10

Tilläggsdirektiv till Sfi-pengsutredningen (U 2011:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 24 januari 2013

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 15 september 2011 kommittédirektiv om ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare (dir. 2011:81). Utredaren får nu i uppdrag att utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven bl.a.

- överväga om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux),
- föreslå hur utbildningen i svenska språket bättre kan anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier,
- överväga om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla den utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Om utredaren föreslår att all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden ska ges inom komvux och särvux ska uppdraget att föreslå hur valfrihet kan ökas inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) även omfatta hur valfrihet kan ökas inom komvux och särvux som helhet.

Enligt tidigare tilläggsdirektiv (dir. 2012:130) ska uppdraget slutligt redovisas senast den 2 april 2013. Utredningstiden förlängs och utredaren ska i stället redovisa uppdraget i dess helhet senast den 1 oktober 2013.

En sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrare

I dag är uppdelningen mellan sfi och komvux sådan att den mest grundläggande utbildningen i svenska för vuxna invandrare, som bl.a. kan inkludera alfabetisering, ges inom sfi. Den kunskap i svenska språket som förmedlas genom sfi är dock ofta inte tillräcklig för att arbeta och studera i Sverige. Många av eleverna har därför behov av att fortsätta sina studier i svenska efter avslutad sfi och går då i regel vidare till att studera svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. Om man som invandrare vill studera på universitet eller högskola i Sverige krävs dessutom ofta att man läser svenska som andraspråk inom komvux på gymnasial nivå.

Under 2011 deltog ca 102 000 elever i sfi. Ca 28 000 personer deltog i kursen svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå och ca 13 000 personer deltog i sådana kurser inom komvux på gymnasial nivå. Avbrotten inom respektive skolform uppgick till ca 23 procent av kursdeltagarna inom sfi, ca 21 procent inom svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå och ca 20 procent inom svenska som andraspråk A inom komvux på gymnasial nivå.

Övergången mellan sfi och komvux innebär ofta fördröjningar eller, i vissa fall, att eleven avbryter studierna. Detta trots att elevens kunskaper i svenska inte sällan är otillräckliga för att eleven ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Orsakerna till avbrotten eller fördröjningarna kan vara flera. Förutom förändrade ekonomiska villkor innebär bytet av skolform oftast en ny eller reviderad studieplan med nytt innehåll och nya mål, ny studieort, nya lärare, förändringar i studietakt och nytt schema. Kursplanerna i de båda skolformerna är dessutom överlappande. Detta innebär att elever som studerar svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå i många fall måste repetera delar av sfi. För att undvika de avbrott och fördröjningar som i dag förekommer vid övergången mellan skolformerna och bättre harmonisera den utbildning som ges inom de båda skolformerna finns det skäl att överväga en sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrare.

Utredaren ska utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven

- överväga om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom komvux och sårvux,
- analysera för- och nackdelar med samt konsekvenserna av en sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrar.

Om utredaren anser att den utbildning som i dag ges inom sfi i framtiden på ett mer effektivt sätt kan ges inom komvux ska utredaren också

- förslå hur en sådan språkutbildning ska utformas.

Utredaren ska även

- överväga hur en framtida utbildning i svenska språket för vuxna invandrare helt eller delvis även ska kunna bedrivas av folkhögskolor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En utgångspunkt för uppdraget ska vara att en individs utbildning, förutom utbildning i svenska språket, ska kunna inkludera andra kurser och kunna kombineras med andra utbildningar, arbete och praktik för att öka genomströmningen och förbättra studieresultaten samt på bästa sätt motsvara de förväntningar individen har på utbildningen. En ytterligare utgångspunkt ska vara att eventuella förslag inte ska medföra ökade kostnader för staten eller kommunsektorn utan rymmas inom de nuvarande ekonomiska ramarna.

Hur kan innehållet i utbildningen i svenska för vuxna invandrare bättre anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier?

Flera aktörer, bl.a. Statens skolverk, har påpekat problemet med att i stort sett samtliga invandrare som studerar inom sfi och komvux i syfte att lära sig svenska går samma väg genom utbildningssystemet. Detta oavsett tidigare utbildning, erfarenheter och mål med studierna. Graden av individuella lösningar efter behov, förutsättningar och mål är i dag mycket låg. Det bör därför övervägas hur en bättre mål- och individanpassning av utbildningen i svenska språket för vuxna invandrare kan åstadkommas, så att den bättre svarar mot individens mål, behov och yrkesval. En tänkbar åtgärd för att åstad-

komma en mer mål- och individanpassad språkutbildning är att införa flera kurser på samma nivå, t.ex. högskoleförberedande och yrkesanpassade kurser. Ett annat alternativ är att, liksom i gymnasieskolan, införa fasta studievägar utifrån elevens mål, t.ex. ett yrkesspår och ett studieförberedande spår.

Det kan även behövas ett ökat utrymme för individanpassning inom ramen för en kurs, t.ex. genom att yrkesanpassa undervisningen så att elever ges möjligheter att tillgodogöra sig ett ordförråd och en förståelse av språket inom ett visst yrkesområde. Framgångsrika regionala och lokala exempel på yrkesanpassad sfi med fokus på yrkesspråket finns redan i dag, t.ex. sfi i Stockholms län. Syftet med dessa satsningar är en mer yrkesfokuserad språkutbildning och en förkortad väg till arbete.

Inom flera skolformer, t.ex. gymnasieskolan, är utbildningens innehåll i större eller mindre utsträckning utformat efter den enskildes mål med studierna. Det finns skäl att överväga om även utbildningen i svenska för vuxna invandrare i högre utsträckning bör anpassas efter den enskildes mål och förutsättningar. Om den enskildes mål är att arbeta inom ett specifikt yrke kan detta innebära att den svenska som eleven läser är anpassad för det yrket. Om elevens mål är att studera vidare på universitet eller högskola kan utbildningen i svenska ha ett innehåll som är anpassat för vidare studier. En ökad målanpassning skulle också kunna innebära att utbildningens längd inte är densamma för alla utan avgörs av individens mål, behov och förutsättningar.

Det främsta syftet med en bättre målanpassning av utbildningen är att den kan förväntas leda till bättre genomströmning, underlätta individens inträde på arbetsmarknaden och skapa förutsättningar för fortsatta studier. En bättre målanpassning kan vidare bidra till en mer överskådlig studieväg vilket kan verka motiverande och förmå elever att i högre grad påskynda och fullfölja sina studier. En ökad målgruppsanpassning skulle också gynna dem med kort skolbakgrund.

Utredaren ska därför

- föreslå hur innehållet i utbildningen i svenska för vuxna invandrare bättre kan anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör ett system för ökad valfrihet omfatta även komvux?

I utredarens ursprungliga uppdrag ingår att föreslå hur ett system med sfi-peng kan utformas. Om utredaren föreslår att all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden ska ges inom komvux och sårvux vidgas utredarens ursprungliga uppdrag att föreslå hur valfrihet kan ökas inom sfi till att även omfatta hur valfriheten kan ökas inom komvux som helhet. I det utvidgade uppdraget ingår att

- utreda hur en ökad valfrihet inom hela komvux kan åstadkommas och analysera konsekvenserna för individ och utbildningsanordnare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi inom etableringsuppdraget?

I och med att lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft den 1 december 2010 fick Arbetsförmedlingen ett utökat och samordnande ansvar för etableringsinsatser för nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Den enskildes etableringsplan ska minst innehålla sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. Den innehåller således insatser som ligger under andra huvudmän än Arbetsförmedlingen. Sfi har i dag kommunen som huvudman även när utbildningen är en insats inom etableringsuppdraget. När praktik eller arbete ska kombineras med sfi kan det delade huvudmannskapet vara en försvårande omständighet, exempelvis om arbetsplatsen där individen genomför praktik är belägen i en annan kommun än den där sfi erbjuds eller om sfi inte erbjuds på tider som går att kombinera med arbete och praktik. Det kommunala huvudmannskapet kan i nu aktuellt sammanhang förväntas vara en försvårande omständighet även om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden skulle ges inom komvux och sårvux.

Utredaren gavs i de ursprungliga direktiven i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för hur samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser som t.ex. Arbetsförmedlingen och länsstyrelser kan förbättras när det gäller sfi. Det finns behov av att därutöver utreda om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet

att upphandla den utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan. En utgångspunkt ska vara att eventuella förändringar av ansvarsfördelningen i nu aktuellt avseende inte ska medföra ökade kostnader för staten eller kommunsektorn utan inrymmas inom de nuvarande ekonomiska ramarna.

Utredaren ska således

- överväga om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla den utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt analysera för- och nackdelar med en sådan ordning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka konsekvenser kan en eventuell integrering av sfi i komvux och sårvox få för den studerandes försörjning samt för kostnaderna för kommunsektorn och staten?

Det finns skillnader mellan sfi, komvux och sårvox när det gäller elevernas försörjningsmöjligheter under studietiden. För studier inom komvux kan studiestöd lämnas med stöd av bestämmelserna i studiestödslagen (1999:1395). För studier i sfi kan ekonomiskt bistånd lämnas enligt bestämmelserna om bistånd i socialtjänstlagen (2001:453). Försörjningsstöd kan under vissa förutsättningar även lämnas för studier inom komvux på grundläggande nivå. Elever inom sårvox får huvudsakligen aktivitetsersättning.

Regeringen har tidigare tillsatt en utredning som ska se över komvux på grundläggande nivå (dir. 2011:92), den s.k. GRUV-utredningen (U 2011:07). GRUV-utredningen har i uppdrag att se över studiemedelssystemet när det gäller studerande inom komvux på grundläggande nivå. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga den ekonomiska situationen inklusive försörjningen för de studerande. Utredningen ska också analysera hur nuvarande studiemedelssystem fungerar för dessa studerande och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen. Om den utbildning i svenska språket på grundläggande nivå som i dag ges inom ramen för sfi i stället skulle ges inom komvux respektive sårvox kan det få konsekvenser för den studerandes försörjning, för kommunernas kostnader för försörjningsstöd samt för statens kostnader för studiemedel och aktivitetsersättning.

Utredaren ska med utgångspunkt i GRUV-utredningens överväganden och förslag

- analysera vilka konsekvenser det får för den studerandes ekonomiska situation, för statens budge och kommunsektorns kostnader om den språkutbildning som i dag ges inom sfi i stället skulle ges inom komvu respektive särvox, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska utgå från att en grundläggande utbildning i svenska inom komvux ska berättiga till studiestöd först när kunskaper motsvarande fullföljd sfi har uppnåtts. Eventuella förslag får således inte medföra att statens utgifter för studiemedel ökar.

Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska särskilt analysera och bedöma de administrativa och ekonomiska konsekvenserna på kort och lång sikt av eventuella förslag. Utredaren ska också genomföra konsekvensanalyser rörande kvalitet och förutsättningarna för övergång mellan olika utbildningssystem, inklusive den utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan. I de fall förslagen innebär att ansvar och kostnader flyttas mellan kommunsektor och staten ska detta särredovisas. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Utredaren ska i detta sammanhang beakta att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Om förslagen innebär ökade kostnader ska de föreslås finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar.

Samråd och redovisning av uppdraget

GRUV-utredningens uppdrag och den här utredningens uppdrag har, även i andra avseenden än när det gäller den studerandes ekonomiska situation, många och omfattande beröringspunkter. Utredaren ska därför nära samråda med GRUV-utredningen i alla delar som har beröringspunkter med den, särskilt när det gäller frågan om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom komvux och särvox samt i den del uppdraget avser en valfrihetsmodell för all undervisning inom komvux.

I den del av arbetet som rör ekonomisk ersättning till studerande i sÄrvux ska utredaren Även samrÅda med 2012 Års studiehjÄlpsutredning (U 2012:02).

Utredaren ska enligt tillÄggsdirektiv slutligt redovisa det ursprungliga uppdraget senast den 2 april 2013. Med anledning av det utökade uppdraget förlÄngs utredningstiden och utredaren ska i stället slutredovisa uppdraget i dess helhet senast den 1 oktober 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:93

Tilläggsdirektiv till Sfi-utredningen (U 2011:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 15 september 2011 kommittédirektiv om ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare (dir. 2011:81). Enligt direktivet skulle utredaren ha slutfört sitt arbete den 28 september 2012.

Genom tilläggsdirektiv har uppdraget utökats och utredningstiden förlängts, senast så att uppdraget i stället ska redovisas senast den 1 oktober 2013 (dir. 2013:10).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Enkät om sfi

Om enkäten

Utredningen skickade i april 2012 ut en webbenkät till ansvarig för utbildning i svenska för invandrare (sfi) i Sveriges kommuner. Enkäten skickades till 275 respondenter, varav 8 representerade kommunalförbund eller andra samarbetsformer mellan två eller flera kommuner. Utredningen efterfrågade först vem som skulle besvara enkäten. Merparten, 81 procent, av de som besvarat enkäten är rektorer. Det förekom även att studie- och yrkesvägledare, sfilärare, personer med administrativ eller samordnande funktion och förvaltningschefer svarade på frågorna.

Totalt besvarade 214 respondenter enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 78 procent. De 61 respondenter som inte svarade finns i alla kommungrupper utom storstäder. Högst andel av de som inte svarat finns i kommungruppen Turism- och besöksnäringskommuner (40 %). Lägst andel av de som inte svarat¹ finns i kommungruppen Större städer (10 %). Trots en viss variation bedöms representativiteten i enkätsvaren vara god. I anslutning till frågorna har det funnits möjlighet att lämna kommentarer.

I denna bilaga redovisas frågorna som de är formulerade i enkäten. Av redovisningen framgår de svarsalternativ som gavs. I vissa frågor redovisas en statistisk bearbetning av svaren då svar lämnats med en sifferuppgift. Utredningen har i en del frågor även lagt in en kortare kommentar eller förklaring till svaren.

¹ Avser förutom storstäderna, som alla tre har besvarat enkäten.

Följebrev

Förfrågan om kontaktperson via e-post

Till [kommunens namn] kommun

Sfi-pengsutredningen avser att om några veckor skicka ut en webbenkät till landets kommuner. För att kunna skicka enkäten direkt till rätt person behöver utredningen få hjälp med namn och e-postadress till den person i kommunen som har ansvar (rektor eller motsvarande) för utbildning i svenska för invandrare (sfi). Vi är tacksamma för om kommunen genom att besvara detta mail (returmeddelande) senast den 16 april kan bistå utredningen med denna uppgift.

Vi ber er uppmärksamma att detta är en annan utredning än den om grundläggande vuxenutbildning som tidigare gjort motsvarande förfrågan. Det utesluter inte att det kan vara samma person i kommunen som ska vara mottagare men detta är alltså en ny enkät som handlar om sfi.

Med vänlig hälsning och med tack på förhand.

Gunnar Sallstedt, Utredningssekreterare

Följebrev till enkäten

Till ansvarig för utbildning i svenska för invandrare (sfi) i [kommunens namn] kommun

Denna enkät genomförs av utredningen om ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare, Sfi-pengsutredningen (Dir. 2011:81). Utredningen ska senast den 28 september 2012 bl.a. lämna förslag på hur ett system med sfi-peng kan utformas och föreslå åtgärder för hur sfi i ett tidigare skede kan bli mer flexibel och individanpassad. Information om utredningens uppdrag och arbete finns på www.sou.gov.se/sfipeng.

Vi hoppas att du vill ta dig tid att besvara enkäten. Enkätens syfte är att inhämta fakta och underlag och dina svar är viktiga för att utredningen ska få bra underlag för att kunna lägga fram sina förslag. Notera att du inte kan kopiera enkäten, länken är unik och enkäten kan bara besvaras en gång. Det går dock att vidarebefordra

detta mail om någon annan än du som får enkäten bör besvara den. Enkäten och mer information om hur du besvarar den finner du genom att klicka på länken nedan i detta mail.

Vi behöver ditt svar senast den 15 maj 2012.

Om du har frågor kring enkäten kan du kontakta utredningssekreterarna Gunnar Sallstedt, gunnar.sallstedt@education.ministry.se, 08-405 32 91 eller Kristina Swiech, kristina.swiech@education.ministry.se, 08-405 15 86.

Stort tack på förhand!

Christer Hallerby, särskild utredare

Enkät om utbildning i svenska för invandrare (sfi)

LÄS DETTA FÖRST!

Om frågorna

Frågorna avser - om inget annat anges

- utbildning i svenska för invandrare (sfi)
- verksamhet som bedrivs både av kommunala och enskilda utbildningsanordnare
- förhållandena i kommunen vecka 17 år 2012.

Du behöver besvara varje fråga du får för att komma vidare till nästa. Det innebär att du inte kommer vidare om en fråga är obesvarad, däremot är det möjligt att gå tillbaka. I slutet av enkäten finns ett antal statistikfrågor som till viss del kan vara besvärliga att svara på. Om det absolut inte går att få fram uppgifter för svaren på någon av dessa frågor kan frågan hoppas över. Kommentera då varför du inte kunnat besvara frågan.

När du vill börja klickar du på "nästa" nere i högra hörnet. Dina svar sparas löpande. Om du pausar svarandet finns dina svar kvar när du öppnar enkäten på nytt. Du kan även ändra på svar som du tidigare lämnat.

Skriv ut enkäten för att få en överblick

För att få en överblick över hela enkäten kan du klicka på skrivarikonen längst ner på denna sida och skriva ut enkäten. Observera att du då även ser frågor som - beroende på dina svar - automatiskt kommer att hoppas över när du fyller i enkäten på webben.

Frågor kring enkäten besvaras av Gunnar Sallstedt, gunnar.sallstedt@education.ministry.se, 08-405 32 91 eller av Kristina Swiech, kristina.swiech@education.ministry.se, 08-405 15 86.

För dig som besvarar enkäten för ett kommunalförbund eller motsvarande

Besvara frågorna för kommunalförbundet som en enhet. Eftersom det framför allt är enskilda kommuner som besvarar enkäten är frågornas formulering främst anpassade efter det. I enkäten används i flera frågeformuleringar begreppet "i kommunen", läs då "i kommunalförbundet". Använd gärna kommentarsfältet om det är någonting du vill kommentera eller förtydliga.

Inledande frågor

Finns det personer som studerar sfi, och som är bosatta i er kommun, under vecka 17 2012?

Frågan avser den sfi-verksamhet som kommunen är huvudman för oavsett var och hur studierna bedrivs.

	Antal	Andel %
Ja	210	98
Nej	4	2
Totalt	214	100

Vilken förvaltning i er kommun har ansvar för sfi?

Avser var ansvaret för genomförandet av sfi-utbildningen finns.

	Antal	Andel %
Skol-/utbildningsförvaltning	120	56
Integrationsförvaltning	6	2
Socialförvaltning	6	3
Kulturförvaltning	2	1
Arbetsmarknadsförvaltning	6	3
Vuxenutbildningsförvaltning	16	7
Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsförvaltning	17	8
Gemensam organisation för flera kommuner	7	3
Annan (skriv vilken)	48	22
Vet ej	0	0

Totalt har 228 svar lämnats. I tio svar har två förvaltningar angetts och i två svar har tre förvaltningar angetts. Av kommentarer till svaren framgår att ansvaret är uppdelat på lite olika sätt i dessa kommuner. Skol-/Utbildningsförvaltning förekommer i sju av dessa svar och Vuxenutbildningsförvaltning i fem av svaren.

Av de som svarat Annan kan 29 svar, dvs. 60 procent, hänföras till förvaltning som har ansvar för skol-/utbildningsfrågor.

Hur bedrivs sfi av er kommun?

Med upphandlad regi avses alla former där sfi bedrivs av enskild utbildningsanordnare på uppdrag av kommunen. Ange ett alternativ.

	Antal	Andel %
Endast i kommunal regi	161	76
Både i kommunal regi och upphandlad regi	24	11
Endast i upphandlad regi	28	13
Totalt	213	100

Enskilda utbildningsanordnare

Frågor om enskilda utbildningsanordnare besvaras av dig som inte svarat med alternativet "Endast i kommunal egen regi" på frågan om hur sfi bedrivs i kommunen.

Hur upphandlas/godkänns utbildningsanordnare för sfi av er kommun?

Ange ett alternativ. Om du svarar "annat sätt" anger du vilket.

	Antal	Andel %
Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)	34	65
Annat sätt	18	35
Totalt	52	100

Ange/beskriv kort tillämpliga bestämmelser för upphandlingen/godkännandet samt förfarande vid upphandlingen/godkännandet om du svarat med "Annat sätt" på föregående fråga.

Av de som svarat "annat sätt" uppgav 15 av de 18 kommunerna fyra olika alternativ för upphandlingen; samverkan/avtal/interkommunal ersättning (7), tjänstekoncession (4), auktorisation (3) och folkhögskola (1).

Hur många utbildningsanordnare för sfi finns upphandlade/godkända av er kommun?

	Antal	Andel %
1 upphandlad/godkänd anordnare	22	48
2	11	24
3	1	2
4	2	4
6	3	7
7	1	2
10	4	9
11	1	2
15	1	2
Totalt	46	100
Genomsnitt	3	
Median	1	

Sex av kommunerna som svarat att de upphandlar utbildningsanordnare hade ingen upphandlad anordnare vid enkättilfället.

Vilka utbildningsanordnare för sfi är upphandlade/godkända av er kommun?

Flera alternativ kan anges. Om du anger Folkhögskola, skriv i kommentarsfältet vilken/vilka folkhögskolor.

	Antal	Andel %
ABL Konsult	1	2
Competens	5	10
Cuben	1	2
Didaktus	4	8
Eductus	18	35
Folkuniversitetet	12	24
Göteborgs Tekniska College	1	2
Hermods	12	24
Info & Komp	7	14
Iris Hadar	2	4
Jensen	7	14
Lernia	21	41
Merit utbildning	2	4
Miroi	6	12
Omsorgslyftet	4	2
STIF Kursverksamhet (Stockholms universitet)	1	2
Studium	1	2
Sveas	1	2
Utbildningsborgen	7	14
ABF	6	12
Medborgarskolan	0	0
Vuxenskolan	2	4
Folkhögskola	18	9
Annan, ange vilken	27	14

Ställer kommunen krav på att samtliga upphandlade/godkända utbildningsanordnare ska kunna leverera alla tre studievägarna?

	Antal	Andel %
Ja	23	45
Nej	21	41
Vet ej	7	14
Totalt	51	100

Hur väljer en sfi-studerande utbildningsanordnare?

Endast ett alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Den studerande kan inte välja själv, kommunen anvisar till en anordnare	24	47
Den studerande kan själv välja mellan anordnare som kommunen anvisar som möjliga att studera hos	11	22
Den studerande kan själv fritt välja mellan alla anordnare som kommunen upphandlat/godkänt	16	31
Totalt	51	100

Kan sfi-studerande i er kommun välja utbildningsanordnare i en annan kommun (ej sfi i kommunal egen regi)?

	Antal	Andel %
Ja	31	51
Nej	17	33
Vet ej	3	6
Totalt	51	100

Har er kommun överlåtit rektors funktion (betygsrätt) till utbildningsanordnare?

	Antal	Andel %
Ja, till alla som fått betygsrätt av Skolinspektionen	14	27
Ja, men inte till alla som fått betygsrätt av Skolinspektionen	2	4
Nej, inte till någon som fått betygsrätt av Skolinspektionen	22	43
Ingen upphandlad utbildningsanordnare i kommunen har fått betygsrätt av Skolinspektionen	9	18
Vet ej	4	8
Totalt	51	100

Ställer kommunen vid upphandling/godkännande av utbildningsanordnare krav på att anordnaren har betygsrätt?

	Antal	Andel %
Ja	13	25
Nej	30	59
Vet ej	8	16
Totalt	51	100

Hur ersätts utbildningsanordnarna för en sfi-studerande?

	Antal	Andel %
Ersättning med lika belopp per genomförd timme oavsett kurs	13	25
Ersättning med olika belopp per genomförd timme beroende på kurs	13	25
Ersättning med lika belopp per studievecka oavsett kurs	5	10
Ersättning med olika belopp per studievecka beroende kurs	0	0
Ersättning med lika stort belopp per studerande oavsett genomförd kurs	3	6
Ersättning med olika stort belopp per studerande beroende på genomförd kurs	3	6
Annan modell (beskriv i kommentarsfältet nedan)	9	18
Vet ej	5	10
Totalt	51	100

Sfi-studerande

Hur många kommuninnevånare studerar sfi under vecka 17 år 2012?

Ange ett genomsnitt för veckan. Om uppgift för veckan inte finns, ange då genomsnittet för april månad 2012.

	Antal	Andel %
Totalt antal studerande	51 170	
Genomsnitt	270	
Median	83	
Högsta antal	8 808	
Minsta antal	8	
Kommuner med färre än 100 studerande	116	55
Kommuner med 100-199 studerande	45	21
Kommuner med 200-499 studerande	25	12
Kommuner med 500-999 studerande	19	9
Kommuner med 1000 studerande eller fler	7	3

212 kommuner lämnade uppgift på antalet sfi-studerande. Tabellen ovan är en bearbetning av uppgifterna.

Uppskatta hur antalet sfi-studerande fördelar sig mellan kommunal egen regi och upphandlade/godkända utbildningsanordnare (%)?

Besvaras av dig som svarat "Både i kommunal egen regi och upphandlad regi" på frågan om hur sfi bedrivs.

	Genomsnitt %	Median %
Kommunal regi	58	65
Upphandlad regi	42	35

23 av 24 kommuner som kombinerar egen och upphandlad regi svarade på frågan. Tabellen redovisar genomsnitt och median för svaren. För kommunal regi varierade andelen mellan 0 till 96 procent och för upphandlad regi mellan 4 till 100 procent.

Vilka studienivåer deltar de sfi-studerande i?

Flera alternativ kan anges

	Antal	Andel %
Alfabetisering	174	82
Studieväg 1	207	98
Studieväg 2	208	98
Studieväg 3	207	98

Upprättas en individuell studieplan i er kommun för alla sfi-studerande?

Endast ett alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Ja	193	91
Nej, beskriv varför inte	19	9
Totalt	212	100

Vem upprättar den individuella studieplanen?

Frågan besvaras oavsett om du svarat Ja eller Nej på föregående fråga. Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Studie- och yrkesvägledare tillsammans med den studerande	114	54
Lärare tillsammans med den studerande	157	74
Ingen - anmälan till sfi är att likställa med den individuella studieplanen	10	5
Den sfi-studerande på egen hand	1	0
Annan, ange vilken	20	9
Vet ej	1	0

Hur arbetar kommunen för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi?

Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Informerar genom anslag på kommunkontor	40	19
Informerar på kommunens hemsida	187	88
Genom uppsökande verksamhet	43	20
Genom frivilligorganisationer	33	16
Genom kommunens vägledningscentrum	115	54
Genom annonser i lokalpress	72	34
Genom Arbetsförmedlingen	194	92
Via andra kommunala förvaltningar/enheter	153	72
Genom utskick till nyinflyttade (folkbokförda)	21	10
Annat sätt, ange vilket	36	17
Inte alls	0	0
Vet ej	1	0

Arbetsförmedlingens höga andel ska relateras till att myndigheten ska upprätta en etableringsplan för de som omfattas av etableringslagen. I samband med det informerar Arbetsförmedlingen om sfi.

Flexibel sfi-undervisning

Ange vilka former av undervisning som sfi-studerande deltar i.

Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Läroled undervisning minst 15 timmar per vecka under dagtid	211	100
Kvällsundervisning	113	53
Deltidsstudier (mindre än 15 tim/v)	144	68
Distansundervisning/självstudier	79	37
Helgundervisning	8	4
IT-baserade schemalagda självstudier	33	16
Flexibel undervisning med givet antal tim/v	61	29
"Drop-in" med lärar- och IT-stöd	33	16
Annan, ange vilken	13	6

Vilka av nedanstående verksamheter kombinerar sfi-studerande i er kommun sfi-undervisningen med?

Fler alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Samhällsorientering	196	92
Yrkespraktik	165	78
Språkpraktik	166	78
Anna utbildning än sfi	144	68
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	150	71
Validering	59	28
Arbetslivsorientering	58	27
Yrkesinriktad svenska	86	41
Instegsjobb	140	66
Yrkesarbete	146	69
Yrkesutbildning	63	30
Annat, ange vilket	9	4
Ingen kombination alls	1	0

I vilka av nedanstående situationer kan en sfi-studerande i er kommun få individuellt språkstöd på modersmål?

Avser inte tolkservice vid t.ex. mottagandet. Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
I sfi-undervisningen	83	39
Praktik	15	7
Egenstudier	12	6
Studie- och yrkesvägledning	69	33
Annat, ange vilket	33	16
Inget av ovanstående alternativ	51	24
Vet ej	17	8

212 kommuner har lämnat något svar på frågan. I svaret Annat är samhällsorientering det som angetts mest. Samhällsorientering ska enligt lagstiftningen så långt möjligt hållas på modersmål. När det gäller svaret Sfi-undervisningen är det rimligt att anta att detta främst avser alfabetisering och studerande på studieväg 1.

Sfi-studerande som är i behov av särskilt individuellt stöd, får de sådant stöd (t.ex. för dyslexi, trauma och funktionsnedsättning. Alfabetisering avses dock inte här)?

Endast ett alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Ja	143	67
Nej	54	25
Vet ej	15	7
Totalt	212	100

Av kommentarer till frågan framgår att det ofta är en resursfråga att kunna ge individuellt stöd.

Hur ges stödet till sfi-studerande med särskilda behov?

Besvaras om du svarat Ja på föregående fråga. Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Särskild undervisningsgrupp för hörselnedsättning	17	12
särskild undervisningsgrupp för synnedsättning	20	14
Särskild undervisningsgrupp för dyslexi/läs- och skrivsvårigheter	44	31
Särskild undervisningsgrupp för rörelsehindrade	4	3
Särskild undervisningsgrupp för traumatiserade (PTSD)	13	9
Särskild undervisningsgrupp för annan diagnos än PTSD	8	5
Individuellt stöd i ordinarie undervisningsgrupp för personer med ovanstående funktionsnedsättningar	90	63
Annan inriktning, ange vilken	26	18
Vet ej	4	3

De 143 kommuner som svarat ja på frågan innan har också lämnat svar på denna fråga.

Erbjuder kommunen särskilda insatser för att nyanlända invandrare som är föräldralediga ska kunna delta i sfi?

Endast ett alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Ja	64	30
Nej	125	59
Vet ej	23	11
Totalt	212	100

Vilka möjligheter finns att kombinera föräldraledighet med språkstudier?

Frågan ska besvaras om du svarat ja på föregående fråga. Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Barnpassning medan föräldern deltar i undervisningen	12	19
Anpassad sfi där barn kan vara med vid undervisningen	11	17
Undervisning på kvällar och helger	32	50
Distansundervisning eller självstudier	31	48
Annat, ange vilket	9	14
Vet ej	2	3

De 64 kommuner som svarat ja på frågan innan har också lämnat svar på denna fråga. Av kommentarerna framgår att det inte är ovanligt att undervisningen i anslutning till förskola eller öppen förskola.

Samverkan

Samverkar er kommun med andra kommuner om sfi?

Frågan besvaras oavsett om sfi upphandlas eller inte. Endast ett alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Nej, sfi bedrivs endast av och inom den egna kommunen	64	30
Ja, organiserat genom enskilda överenskommelser/avtal mellan kommunerna	69	33
Ja, organiserat inom ramen för ett gemensamt kommunalförbund/utbildningsförbund (motsv)	28	13
Ja, men inte organiserat utan enbart genom informella kontakter	51	24
Vet ej	0	0
Totalt	212	100

Vad samverkar kommunen med andra kommuner om avseende sfi?

Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Studie- och yrkesvägledning för sfi-studerande	37	25
Lärrresurser för sfi-undervisningen	38	26
Plats och lokaler för sfi-undervisningen	30	20
Praktikanskaffning för sfi-studerande	24	16
Rekrytering av sfi-deltagare	19	13
Uppföljning och utvärdering av sfi-undervisningen	48	32
Projektverksamhet	48	32
Annat, ange vilket	65	44
Vet ej	4	3

Vilka andra aktörer än en kommun samverkar kommunen med avseende sfi?

Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Arbetsförmedlingen	194	92
Ideella organisationer	96	45
Landstinget	24	11
Lokala arbetsplatser	116	55
Länsstyrelsen	93	44
Migrationsverket	51	24
Arbetsstagarorganisationer	17	8
Annan, ange vilken	33	16
Annat, ange vilket	65	44
Kommunen samverkar inte med andra aktörer om sfi	9	4
Vet ej	1	0

Vad samverkar kommunen med andra aktörer om avseende sfi?

Flera alternativ kan anges.

	Antal	Andel %
Kombination av sfi med rehabilitering, hälsovård o.dyl.	39	19
Kombination av sfi med annan vuxenutbildning	121	58
Kombination av sfi och arbetsmarknadsutbildning	123	59
Kombination av sfi och yrkessvenska	84	40
Praktikansskaffning	128	61
Arbetslivsorientering	59	28
Samhällsorientering	159	76
Rekrytering av sfi-deltagare	71	34
Underlätta för deltagarna vad avser kontakterna med flera aktörer	70	33
Uppföljning, utvärdering	42	20
Annat, ange vilket	10	5
Vet ej	8	4

Statistikfrågor om lärare, sfi-studerande och kostnader

Kommentera i kommentarsfältet varför du eventuellt inte besvarat en fråga.

Dessa frågor har kunnat hoppas över varför svarsfrekvensen är lägre. Det finns också stor osäkerhet i svaren som gör det svårt att redovisa svaren.

Hur många sfi-lärare (personer) finns det i sfi-utbildningen?

Besvara frågan oavsett hur sfi bedrivs och hur lärarnas tjänstgöringsgrad ser ut. Antal lärare vid folkhögskola som är upphandlad får uppskattas. Folkhögskola med sfi som inte är upphandlad ska inte inräknas.

	Antal
Sfi-lärare totalt (personer)	2 753
Genomsnitt	14
Median	6

201 respondenter har besvarat frågan. En rak framskrivning för samtliga som fått enkäten skulle innebära 3 850 sfi-lärare i landet (275 x 14).

Hur många av sfi-lärarna (personerna) finns i kommunal egen regi respektive upphandlad regi? (Antal)

Besvara frågan oavsett hur sfi bedrivs.

Svaren är för osäkra för att kunna redovisas.

Hur ser sfi-lärarnas kompetens-/behörighetsnivå ut? (Antal) Ange svar i antal med heltalssiffror. Besvara frågan oavsett hur sfi bedrivs.

Svaren är för osäkra för att kunna redovisas.

Har sfi-lärarna möjlighet till kompetensutveckling/fortbildning på betald arbetstid?

Endast ett alternativ kan anges

	Antal	Andel %
Ja	184	89
Nej	8	4
Vet ej	15	7
Totalt	207	100

Ange hur stor andel av de sfi-studerande under 2011 som oavsett studieväg avslutade sina sfi-studier enligt nedanstående alternativ. (%)

Det kan finnas andra avslutsorsaker men svaren ska ändå summera till 100.

	Genomsnitt %
Avslutat med godkänt betyg	70
Avslutat på eget initiativ utan godkänt betyg	27
Avslutat pga. huvudmannens beslut att utbildningen ska upphöra enligt 22 kap. 16 § skollagen	3
Totalt	100

Beräkningen i tabellen baseras på 110 korrekt avgivna svar. Beräkningen ska därför ses som en indikation då representativiteten genom rensningen av inkorrekta svar kan ha påverkats. Eftersom alla avslutsorsaker inte tagits med i svarsalternativen, blir andelen som avslutat med godkänt betyg (avses här oavsett kurs) högre än den som Skolverket redovisar.

Uppskatta hur stor andel av de sfi-studerande som har nedanstående försörjningsformer. (%)

	Antal svar	Genomsnitt andel %
Etableringsersättning eller introduktionsersättning	161	29
Försörjningsstöd (socialbidrag)	143	22
Aktivitetsstöd via Arbetsförmedlingen	109	10

Uppskatta hur stor andel av de sfi-studerande som sammanlagt kommer från EU:s medlemsländer, Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland, Japan, Indien och Kina? (%)

	Antal svar	Genomsnitt andel %
Uppskattad andel	174	24

Hur mycket var de totala kostnaderna för sfi-utbildningen i er kommun kalenderåret 2011?

Ange svar i kronor.

Denna fråga har vållat störst bekymmer för respondenterna. 164 har lämnat svar som varierar mellan 0 till 212 miljoner kronor. Svaren är för osäkra för att kunna redovisas.

Uppskatta kostnaden för en (1) helårsstuderande under kalenderåret 2011.

Ange svar i kronor.

Svaren är för osäkra för att kunna redovisas.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärs och förtröendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.
72. Ut ur skuldfallen. Ju.
73. En utvecklad budgetprocess
– ökad tydlighet och struktur. Fi.
74. Unga som varken arbetar eller studerar
– statistik, stöd och samverkan. U.
75. Organisering av framtidens e-förvaltning. N.
76. Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. U.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
- Verkställighet av utländska domar och beslut
 - en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]
- Ut ur skuldfällan. [72]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
- Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]

- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
 - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
- En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
- Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
- Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
- Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
- Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
- Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
- Flygbuller och bostadsbyggande. [67]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
- Privata utförare – kontroll och insyn. [53]

Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]
Förstärkt kapitaltäckningsregler. [65]
En utvecklad budgetprocess
– ökad tydlighet och struktur. [73]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
Förskolegaranti. [41]
Moderniserad studiehjälp. [52]
Friskolorna i samhället. [56]
Unga som varken arbetar eller studerar
– statistik, stöd och samverkan. [74]
Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. [76]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]
Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]
Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]
Ersättning vid rådhetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]
Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]

Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. [68]

Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [69]

Säker utveckling!

– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. [70]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]
Effektivare bredbandsstöd. [47]
Organisering av framtidens e-förvaltning. [75]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]
Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]
Översyn av det statliga stödet till dagspressen. [66]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]